HOUSE OF COMMONS
CANADA

LARGE BANK MERGERS IN CANADA: SAFEGUARDING THE PUBLIC INTEREST FOR CANADIANS AND CANADIAN BUSINESSES

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Sue Barnes, M.P.
Chair

March 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

LARGE BANK MERGERS IN CANADA: SAFEGUARDING THE PUBLIC INTEREST FOR CANADIANS AND CANADIAN BUSINESSES

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Sue Barnes, M.P.
Chair

March 2003

103-04382/

STANDING COMMITTEE ON FINANCE

CHAIR

Sue Barnes, M.P.	*London West, ON*

VICE-CHAIRS

Nick Discepola, M.P.	*Vaudreuil—Soulanges, QC*
Richard Harris, M.P.	*Prince George—Bulkley Valley, BC*

MEMBERS

Scott Brison, M.P.	*Kings—Hants, NS*
Rick Casson, M.P.	*Lethbridge, AB*
Roy Cullen, M.P.	*Etobicoke North, ON*
Albina Guarnieri, M.P.	*Mississauga East, ON*
Rahim Jaffer, M.P.	*Edmonton—Strathcona, AB*
Sophia Leung, M.P.	*Vancouver Kingsway, BC*
Hon. Maria Minna, M.P.	*Beaches—East York, ON*
Shawn Murphy, M.P.	*Hillsborough, PEI*
Pierre Paquette, M.P.	*Joliette, QC*
Charlie Penson, M.P.	*Peace River, AB*
Pauline Picard, M.P.	*Drummond, QC*
Gary Pillitteri, M.P.	*Niagara Falls, ON*
Tony Valeri, M.P.	*Stoney Creek, ON*
Judy Wasylycia-Leis, M.P.	*Winnipeg North Centre, MB*
Bryon Wilfert, M.P.	*Oak Ridges, ON*

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Paul Crête, M.P.	*Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques, QC*
Yvon Godin, M.P.	*Acadie—Bathurst, NB*
Ivan Grose, M.P.	*Oshawa, ON*
Yvan Loubier, M.P.	*Saint-Hyacinthe—Bagot, QC*
Hon. Lorne Nystrom, M.P.	*Regina—Qu'Appelle, SK*
Massimo Pacetti, M.P.	*Saint-Léonard—Saint-Michel, QC*
Hon. Jim Peterson, M.P.	*Willowdale, ON*
Carmen Provenzano, M.P.	*Sault Ste. Marie, ON*

CLERK OF THE COMMITTEE

Richard Dupuis

ANALYSTS TO THE COMMITTEE
Parliamentary Research Branch

June Dewetering
Blayne Haggart
Marc-André Pigeon

THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has studied the public interest implications of large bank mergers and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

THE PUBLIC INTEREST IN THE LARGE BANK MERGER REVIEW PROCESS 2

A. The Rationale for Differential Treatment of the Banking Sector 3

B. The Public Interest Impact Assessment 5

ACCESS 8

A. Access for All Canadians 8

B. Access for Businesses 11

C. Access to Reasonably Priced Services 14

D. Access in All Regions 15

E. Access to a Range of Service Providers Offering a Range of Services 17

F. Access to Employment Transition Measures 22

G. Access to High-Quality Jobs 23

LONG-TERM GROWTH FOR CANADA 24

A. International Competitiveness 24

B. Shareholder Value 27

C. The Health of the Financial Services Sector 28

THE LARGE BANK MERGER REVIEW PROCESS 30

A. The Roles of the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions 30

B. The Role of Parliamentary Committees 32

C. The Role of the Minister of Finance 34

D. Conclusions about the Process and the Timeline 35

CONCLUSION 36

LIST OF RECOMMENDATIONS 39

APPENDIX A — LETTER FROM THE MINISTER OF FINANCE AND THE SECRETARY OF STATE (INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS) 41

APPENDIX B — MERGER REVIEW GUIDELINES 43

APPENDIX C — LIST OF WITNESSES 47

APPENDIX D — LIST OF SUBMISSIONS 49

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 51

SUPPLEMENTARY OPINION BY THE BLOC QUÉBÉCOIS 53

DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY 57

SUPPLEMENTARY OPINION OF THE PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY 63

MINUTES OF PROCEEDINGS 67

LARGE BANK MERGERS IN CANADA: SAFEGUARDING THE PUBLIC INTEREST FOR CANADIANS AND CANADIAN BUSINESSES

INTRODUCTION

In October 2002, the Minister of Finance and the Secretary of State (International Financial Institutions) wrote to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the House of Commons Standing Committee on Finance asking for their views on the major considerations that should apply in determining the public interest with respect to large bank mergers. They indicated that, since the release of the Merger Review Guidelines applicable to proposed mergers of banks with more than $5 billion in equity, some stakeholders had suggested that the public interest tests needed greater clarity.

In particular, the letter indicated that the committees might wish to consider the public interest implications of large bank mergers in four areas:

- The access of Canadians in all regions to convenient and quality financial services, with special attention to the disabled, low-income individuals and rural communities;
- The choice among financial service providers and the availability of financing for businesses, particularly small businesses, and Canadians;
- The creation of long-term growth prospects for Canada through more effective Canadian-based internationally competitive institutions; and
- Any adjustment or transition issues, including the treatment of employees.

It was within this context that the House of Commons Standing Committee on Finance held public hearings and received input from Canadians on what they believe should be meant by the term "public interest."

In beginning its work, the Committee started with the reality that mergers by large Canadian banks are "legitimate business strategies for growth and success."[1] Consequently, we examined not whether large bank mergers should or should not be allowed, but rather the "public interest" considerations that should exist with respect to

[1] *Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future*, 25 June 1999, p. 22.

mergers by large banks. This report summarizes the testimony received by us on the public interest considerations and provides our views on what criteria should guide the public interest assessment of a particular merger proposal by Canada's large banks.

THE PUBLIC INTEREST IN THE LARGE BANK MERGER REVIEW PROCESS

The current merger review process for Canada's large banks and bank holding companies — those with more than $5 billion in equity — flows largely from the conclusions reached by the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector. In its 1997 interim report, the Task Force recommended that the federal government abandon its informal "big shall not buy big" policy disallowing mergers among large financial institutions and that proposed transactions be reviewed on their merits. It also recommended that:

- the Competition Bureau should assess the effects of a proposed merger on competition on the basis of the *Competition Act*;
- the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) should assess whether a proposed merger raises concerns about the safety and soundness of the institutions or the financial system; and
- the Minister of Finance should assess whether a proposed merger is consistent with the public interest.

Following the Task Force's final report, the Department of Finance released its Merger Review Guidelines. They identify three distinct stages in the large bank merger review process — the examination stage, the decision stage and, if required, the remedies stage — and set out a three-part review process in the examination stage:

- the Competition Bureau reviews the merger proposal from a competition perspective;
- the Office of the Superintendent of Financial Institutions reviews the merger proposal from a prudential perspective; and
- concurrently with these reviews, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the House of Commons Standing Committee on Finance are asked to conduct public hearings into the broad public interest issues raised by the merger proposal, using the Public Interest Impact Assessment prepared by the merger applicants as an input to the process.

In the decision stage, the Minister of Finance uses the reports of the Competition Bureau, the OSFI and the Parliamentary committees to decide whether the competition, prudential and public interest concerns raised by a proposed merger are capable of being addressed. If they are not, the transaction is denied.

If, however, the concerns are capable of being addressed, the remedies stage begins, with a view to addressing concerns raised during the review process. The Competition Bureau and the OSFI will negotiate competition and prudential remedies with the merger applicants, and will work with the Department of Finance in coordinating a set of public interest remedies. Once remedies have been negotiated, the Minister of Finance will approve the proposed transaction with terms and conditions that reflect those remedies. Failure to comply with these terms and conditions may result in the Minister applying to a court for an order directing that the terms and conditions be respected. On application, the court may so order and may make any other order it believes is appropriate.[2]

The Merger Review Guidelines — which are not part of the *Bank Act* — make clear that, subject to the prerogatives of Parliament, the federal government will attempt to complete the decision stage of the review within no more than five months after receiving a completed application and adequate supporting documentation from the merger applicants.

This merger review process differs from that which is generally applied to other private sector businesses, which raises a question about why large banks are treated differently. A discussion of this issue and a more detailed description of the public interest assessment of large bank merger proposals are presented below.

A. The Rationale for Differential Treatment of the Banking Sector

Since the first bank charters were granted to the Bank of New Brunswick in 1820 and to the Bank of Montreal in 1822, the Canadian banking sector has been relatively heavily regulated.[3] At present, there are four government institutions that regulate or address issues affecting the banking system: the Bank of Canada, which acts as a lender of last resort in the event of a major financial crisis; the Canada Deposit Insurance Corporation, which guarantees eligible deposits at member institutions (up to $60,000 per depositor); the Office of the Superintendent of Financial Institutions, which oversees the financial stability of the financial services sector; and the Financial Consumer Agency of Canada, which has responsibility for protecting and educating bank customers.

Banks play a critical role in the day-to-day economic lives of individuals and businesses, and through their charters have the right to create money via loans and lines of credit. As Mr. Bernard Sieger suggested to the Committee, "(t)he bank is the core of

---

[2] Section 229.1 of the *Bank Act* provides that:
229.1 (1) If a bank or any director, officer, employee or agent of a bank is contravening or has failed to comply with any term or condition made in respect of the issuance of letters patent of amalgamation, the Minister may, in addition to any other action that may be taken under this Act, apply to a court for an order directing the bank or the director, officer, employee or agent to comply with the term or condition, cease the contravention or do any thing that is required to be done, and on the application the court may so order and make any other order it thinks fit.
(2) An appeal from an order of a court under this section lies in the same manner as, and to the same court to which, an appeal may be taken from any other order of the court.

[3] See H.H. Binhammer and Peter S. Sephton, *Money, Banking, and the Canadian Financial System, Eighth Edition*, Thomson Canada Limited, 2001.

our financial life." Most would agree that there is a need to regulate the banking sector. Differences of opinion exist, however, about the scope of that regulation. In his appearance before the Committee, Mr. Harold MacKay, former Chair of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, characterized the large banks as the most important financial intermediaries in Canada and indicated that a strong and competitive Canadian banking sector is critical to the country's future. Teamsters Canada urged the Committee to "focus on banking as a social good and create policies that will work for banks and consumers. ... Forgetting the social good embodied in financial services may lead to a decision that works only for banks and their shareholders."

For their part, Canada's large banks also recognize the need for regulation. For example, the Bank of Montreal Financial Group told the Committee that the banking sector is "a highly regulated sector because of our sensitive role as financial intermediaries, and we fully accept that there is a valid public interest component in how the sector is organized and how it performs for individuals, businesses large and small, and the economy as a whole."

The Committee acknowledges the views of those witnesses who indicated that many Canadians see banks as a utility and bank access as a fundamental right, and that banks play a key role in our socio-economic environment. We believe that regulation of the banking sector is both appropriate and necessary, but also caution that it must be the correct level and type of regulation. Similarly, in our view it is entirely suitable that merger proposals by large Canadian banks be subject to a different merger review process than that which is generally applicable to other sectors. For this reason, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 1

Merger proposals by Canadian banks and bank holding companies with more than $5 billion in equity continue to be subject to review by the Competition Bureau to assess competition concerns, by the Office of the Superintendent of Financial Institutions to assess prudential concerns and by the House of Commons Standing Committee on Finance to assess public interest concerns. To ensure that the review occurs with the assistance of all relevant information, the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions should complete their reviews as expeditiously and thoroughly as possible in order that their analysis is available to assist in the public hearing process.

The Committee does not comment on the role of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, believing that it is within that committee's prerogative to determine the nature of its involvement in the public interest assessment hearings within the large bank merger review process.

B. The Public Interest Impact Assessment

As noted above, the parties to a merger proposal are required to prepare a Public Interest Impact Assessment (PIIA), which is meant to be one of the elements used by the Parliamentary committees in their assessment of the broad public interest issues raised by a merger proposal. In the PIIA, the merger applicants are required to explain the rationale for the proposed merger as well as the steps that could be taken by them to mitigate any potential costs or concerns. The Merger Review Guidelines itemize the information that the merger applicants are expected to provide:

- Their business case and objectives;
- The possible costs and benefits to customers and to small and medium-sized businesses, including the impact on bank branches, the availability of financing, price, quality and the availability of services;
- The timing and socio-economic impact of any branch closures or alternative service delivery measures at the regional level, as well as alternative service delivery measures that might reduce the impact;
- The manner in which the proposal would contribute to the international competitiveness of the financial services sector;
- The manner in which the proposal would directly and indirectly affect employment and the quality of jobs in the sector, with a distinction made between transitional and permanent effects;
- The manner in which the proposal would increase the ability of the banks to develop and adopt new technologies;
- Remedial or mitigating steps in respect of public interest concerns that the merger applicants are prepared to take, such as divestitures, service guarantees and other commitments, and the measures to ensure fair treatment of those whose employment is affected; and
- The impact that the transaction might have on the overall structure of the industry.

In addition, the PIIA covers any other issues that the Minister of Finance or the merger applicants deem relevant in the context of a particular proposal.

Several of the Committee's witnesses commented on the Public Interest Impact Assessment. There was a general consensus that the preparation of such an assessment — and the items that have been identified — have value, particularly in ensuring reasonable commitments to protect the public interest.

Some concerns were, however, voiced. For example, the Public Interest Advocacy Centre argued that "(t)he implication ... is that branch closures are a given, and the focus should only be on the timing and impact of such closures and the existence of 'alternative service delivery measures.' ... The term 'alternative service delivery measures' ... is also not defined. Does this mean a full-service bank or an ATM?"

Professor Jean Roy suggested to the Committee that one solution to the vague nature of the PIIA criteria would be for "the government to take the position that any transaction that is acceptable to the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Competition Bureau would be permitted, on the condition that reasonable commitments are undertaken to protect (the) public interest." He also argued, however, that "the government (should) continue ... to be responsible for monitoring any negative effects in the short term that these transactions could have on vulnerable clients. ... (T)he Public Interest Impact Assessment component needs to be maintained in order to force banks interested in merging to make reasonable commitments to protect the public interest."

The Bank of Montreal Financial Group noted additional elements that might be included in the PIIA, and suggested that the Committee might wish to recommend that the PIIA include an assessment by the merger applicants of:

- how rural communities would be served, including a commitment to retain a branch presence for a reasonable length of time;
- how customers would be affected with respect to price, products and services;
- how the availability of credit would be affected, with identification of the role of personal and small business banking in the business mix of the merger applicants;
- how full use would be made of attrition, retraining and redeployment to mitigate job losses in situations where there would be some short-term overlap or duplication;
- how severance packages would be made available to employees losing their positions in the short term, with an indication of the number of positions that would be lost in the short term; and
- how employment would grow in the longer term as a consequence of the merger.

The Committee notes that such issues as the availability of financing, price and employment impacts are already explicitly identified as components of the PIIA in the Merger Review Guidelines, and the issue of service to rural communities is implicit in the Assessment.

Representatives of Canada's large banks stressed the importance of ensuring a predictable process. According to the Canadian Imperial Bank of Commerce, the OSFI and Competition Bureau processes are clear. What is needed, in its view, is "the same level of predictability in determining what criteria satisfy the 'public interest' of Canada." The RBC Financial Group told the Committee that "(t)he fact that (there are) already ... guidelines in place that deal with issues like access to service, branch closures and transitional issues such as employment, creates additional ambiguity and leaves the industry struggling with how to define public interest issues ... . Therefore, ... it is imperative that the government defines more precisely not only the concept of 'public interest' but also specific guidelines and requirements for addressing the Public Interest Impact Assessment."

Mr. Harold MacKay argued that any clarification of individual items should avoid fixed numeric criteria. He stated that too much precision could restrict a minister from doing what is in the public interest in the context of a particular merger proposal. He recommended instead that the Guidelines state explicitly that the Minister must balance public interest benefits and costs in making the final decision rather than specific hurdles on an item-by-item basis. This view was supported by Option Consommateurs, which said that while the Guidelines could be improved, each bank merger should be dealt with separately, and numerical thresholds could prove to be "cumbersome and inflexible."

TG International and the Canadian Community Reinvestment Coalition argued for greater and more consistent provision of data on bank-related public interest issues. Specific mention was made of public accountability statements and the U.S. *Community Reinvestment Act*. The Committee notes that, at this time, banks with equity of $1 billion or more are required to file annual public accountability statements containing a range of information.

In the Committee's view, the existing requirements of the Public Interest Impact Assessment are quite comprehensive and we see no need to identify any additional areas that should be added. We support the Minister's ability to request additional information in the PIIA — perhaps in response to the circumstances presented by a particular merger proposal — and the ability of merger applicants to provide any additional information they deem to be relevant. From this perspective, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 2

The list of items to be included in the Public Interest Impact Assessment, as identified in the Merger Review Guidelines, be retained. In completing the Assessment, merger applicants should have due regard for the clarification provided by the House of Commons Standing Committee on Finance in the areas of access and long-term growth for Canada. Moreover, the ability of the Minister of Finance to request, and of the merger applicants to provide, additional information should continue to exist.

There is, however, a need to clarify what is expected in several of the areas in order to safeguard the public interest, and the Committee provides this clarity in a non-prescriptive manner in recommendations 3 through 10 of the report.

ACCESS

In a market economy such as that of Canada, access to the financial services sector is a necessity. Banking needs vary depending on each customer's circumstances. Small and medium-sized enterprises (SMEs) need access to loans or lines of credit in order to finance ongoing costs, while students may require loans to finance their education and prospective homeowners typically need mortgages to buy a house. Moreover, employees often require a bank account to cash their cheque or to accept electronic deposit of their cheque, and consumers may need credit cards to shop online, over the telephone or in person.

From an economic perspective, active membership in society requires a relationship between the financial services sector, and citizens and businesses. A range of access issues — for all Canadians, for Canadian businesses, to reasonably priced services, in all regions of the country, to a range of service providers and a range of services, to employment transition measures and to high-quality jobs — are discussed below.

A. Access for All Canadians

During the Committee's hearings, some witnesses expressed concern that bank mergers could hurt certain vulnerable groups in society, including disabled persons, seniors and low-income individuals. These groups may rely on branch banking to a greater extent than other segments of the population, and telephone and Internet banking services are often not an option for them.

For example, people with cognitive or physical impairments may find it hard, if not impossible, to use telephone or Internet banking services because of difficulties remembering their personal identification number, using access codes or going through multiple layers of information for verification. Others may find it difficult to access telephone and Internet banking services because they have lower literacy skills or the costs of telephone and Internet access are prohibitive for them. Furthermore, although Canada's major banks provide low-cost bank accounts,[4] low-income individuals may face financial barriers to opening such accounts, a point which was made to the Committee by the Canadian Community Reinvestment Coalition. Figure 1 provides information on the low-cost accounts offered by major Canadian banks as of February 2001.

---

[4] In 1997, the major banks adopted a voluntary code regarding access to low-cost bank accounts to anyone with adequate identification. Details can be found at http://www.fin.gc.ca/news97/97-012e.html.

Figure 1: Low-Cost Accounts Offered by the Major Canadian Banks as of February 2001

Bank	Monthly Fee	Total Transactions	Maximum Number of In-Branch Transactions	Other Features
Bank of Montreal	$3.50	10	10	1 free account history inquiry
The Bank of Nova Scotia	$3.95	12	4	
Canadian Imperial Bank of Commerce	$4.00	12	12	
HSBC Bank Canada	$4.00	12	4	1 additional electronic debit for each direct deposit; free account balance updates through HSBC automatic teller machines (ATMs), over the telephone or on the Internet
Laurentian Bank of Canada	$2.95	8 (6 electronic + 2 in-branch)	2	
National Bank of Canada	$ 3.50	12 (10 electronic + 2 in-branch)	2	
Royal Bank of Canada	$4.00	No less than 12 (currently offering 15)	15	
The Toronto-Dominion Bank	$3.95	14 (10 electronic + 4 in-branch)	4	Monthly fee waived with minimum monthly balance of $1,000; free bank statement or $2.00 per month passbook option

Source: Department of Finance News Release 01-014. Available at: http://www.fin.gc.ca/news01/data/01-014_4e.html

The Committee notes that the federal government has prepared Regulations, which are currently available for review in the *Canada Gazette*, that codify the banking sector's existing voluntary guidelines, with some minor differences. For example, the Regulations stipulate that an individual must be permitted to open an account, regardless of their previous financial record,[5] provided they have either:

- two pieces of acceptable identification, which includes a Canadian driver's licence, a Canadian passport, a birth certificate and a social insurance card;[6] or

[5] In other words, a previous bankruptcy filing or other financial difficulties are not grounds for denying an individual the right to open an account, although an account can be denied if the individual has a record of fraud or other illegal activity related to bankruptcy.

[6] For a complete list of acceptable identification, as well as a detailed description of the Regulations, see the *Canada Gazette*, "Access to Basic Banking Services Regulations," available at: http://canadagazette.gc.ca/partI/2002/20021130/html/regle-e.html.

- one piece of identification if the identity of the individual is also confirmed by a client in good standing with the member bank or by an individual of good standing in the community where the member bank is situated.[7]

If the bank refuses to allow an individual to open an account because of concerns raised about the person's identification, it must provide written notice of its refusal and a statement advising the client that he or she can file a complaint with the Financial Consumer Agency of Canada.

In its 1998 report, the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector noted that "bank closures have a disproportionate impact on particular groups in society. They have been ... primarily a concern of those who live in smaller, rural communities, and low-income neighbourhoods in urban centres."[8] The banks have promised to implement measures to address these concerns. For example, the Canadian Imperial Bank of Commerce has said that "providing access to banking for people with special needs is an integral part of our philosophy where it is possible to do so, and we believe should be the philosophy of the entities proposing a merger."

Other banks have similar perspectives. Scotiabank told the Committee that "(l)ow-cost accounts, rural branches and the branch closure regime, with formal notice periods and community consultations, access for the disabled and access through new technologies at ABMs, online and over the phone — all of these are important for Canadian consumers and businesses." Moreover, the Bank of Montreal Financial Group indicated that "(w)hile there is increased availability of alternative channels, such as telephone banking, automated banking machines (ABMs) and the Internet, some Canadians — in particular some seniors — may not be comfortable with alternative channels. For them, a branch closure may be felt to impose a significant cost."

Although not specifically mentioned by witnesses, the Committee believes that such other vulnerable groups as Aboriginal Canadians and new Canadians may also encounter difficulties in accessing credit and other financial services. We note that some financial institutions are providing specifically directed Aboriginal banking services, and initiatives in this regard should continue.

Concerns were also raised about the potential impact of large bank mergers on charitable giving. Community Foundations Canada told the Committee that "(t)here is some evidence, and some research has been undertaken to demonstrate this, that when two businesses merge the amount of community involvement that the two entities may have had separately is reduced to the equivalent of one. I fear that will be the case if banks merge."

---

[7] Individuals must also disclose their name, date of birth, address (if any) and occupation (if any) and allow the banks to verify that their identification is valid.

[8] *Change Challenge Opportunity: Report of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector*, September 1998, p. 165.

The Committee shares the concerns expressed by witnesses about access to financial services for all Canadians — particularly disabled persons, seniors, low-income individuals and other vulnerable groups — and about the impact that approval of a merger application might have on charitable giving and other types of community involvement by banks. At the same time, we are aware of efforts taken by the banks with respect to low-cost accounts and the development of technology, and of their involvement in the social fabric of our country. In our view, the financial challenges faced by some groups and individuals within society can lead to a social deficit, and the Committee believes that large banks — regardless of whether mergers occur — are and should continue to be a partner in remedying any social deficit resulting from financial challenges. For these reasons, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 3

Merger applicants provide no less than an equivalent level and range of services to all Canadians before and after the merger, bearing in mind technological change and changing consumer requirements. Moreover, the merged entity should pay particular attention to ensuring access for disabled Canadians, seniors, low-income individuals and Aboriginal Canadians, as well as to ongoing community and charitable involvement efforts.

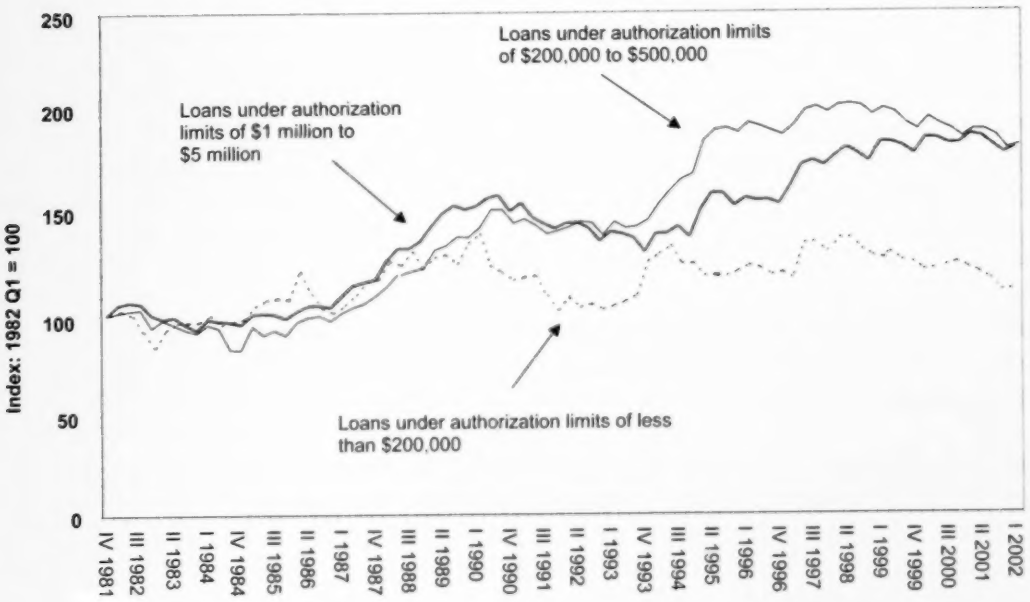
B. Access for Businesses

Access is also an important issue for small and medium-sized businesses,[9] especially with respect to financing, primarily through lines of credit and loans. In the first half of the 1990s, many SMEs suggested that the major chartered banks were unduly rationing credit. For their part, the banks indicated that as a consequence of the 1990-91 recession many firms became insolvent or near-insolvent and, consequently, it was unwise to lend under such conditions.

Figure 2 shows authorized chartered bank loans by size over the 1981-2002 period, and indicates a decline in the amount of authorized loans worth $200,000 or less in the early 1990s. It also shows that loans of this size stagnated during the 1990s despite strong economic growth in the latter half of the decade. In contrast, authorized loans worth $200,000 to $500,000 and worth $500,000 to $1 million have recovered from the recession of the early 1990s.

[9] Small firms are usually defined as having fewer than 50 employees, while medium-sized firms have from 50 to 499 employees.

Figure 2: Chartered Bank Loans by Size, 1981-2002



Source: Library of Parliament and *Bank of Canada Banking and Financial Statistics* (Quarterly Data); CANSIM II Series, Numbers: B2773, B2786 and B2799.

Most SMEs are thought to have relatively small loan needs. According to some estimates, the average loan size to SMEs is less than $50,000.[10] Moreover, the Canadian Imperial Bank of Commerce has indicated that 70% of all small business loans are for amounts less than $250,000. Furthermore, Industry Canada has found that 23% of SMEs made a request for debt in 2000 and 82% of these requests were approved.[11] A 1998 survey by the Canadian Bankers Association found that 38% of SMEs applied for debt and 93% of these requests were approved.[12]

Much of the data reflects overall industry figures and includes all chartered banks, rather than the five large banks. Some of Canada's large banks told the Committee that small business lending by them increased during the 1990s and into the new millennium, and that lending to this market is more than competitive. The TD Bank Financial Group told us that "small business banking is an area to which all banks are firmly committed. Competition among banks for this segment is fierce. Small business is the backbone of Canada's economy."

---

[10] Allan Riding. 1998. *Financing Entrepreneurial Firms: Legal and Regulatory Issues*, p. 18.

[11] *SME Financing in Canada*, Industry Canada, 2002, p. 18.

[12] Ibid.

Data from the Canadian Federation of Independent Business show that, when taken as a whole, the market share for small business loans held by the five large banks fell from 75.5% in 1989 to 66.7% in 2002.[13] Credit unions and caisses populaires gained the most market share, rising from 13.4% of all small business lending in 1989 to 20.7% in 2002.

The Committee notes that small business loans are generally riskier than larger loans. Statistics Canada data indicate that in 2000 the loss rate was 1.5% for loan authorizations of less than $50,000, 0.9% for authorizations between $50,000 and $249,999, 0.5% for authorizations between $250,000 and $999,999, and 0.3% for authorizations of $1 million or more.[14]

Notwithstanding the gain in market share by credit unions and caisses populaires and some evidence suggesting that they offer better SME customer service,[15] the Committee was told that large banks continue to play an important role in SME financing because of their branch and ATM networks, and because they tend to offer a greater range of banking services and are better positioned to assist the SME sector as it grows. Nevertheless, branch closures could affect access to these services, and the Canadian Federation of Independent Business told the Committee that "despite the fact that there has been some limited entry of other players into the market place in recent years, the reality from a small business standpoint is that these alternate players cannot supply the range of financial services required by the average SME." The Federation also noted that while "(s)upporters (of bank mergers) say credit unions and trust companies will fill the void ... (t)his is highly unlikely. While it is true that some credit unions offer good service, ... it must be said that credit unions and trust companies have very little national market presence/power, have underdeveloped commercial lending expertise and are not as well equipped to grow with companies as they expand and specialize."

The Committee notes Statistics Canada data for 2000 showing that credit unions and caisses populaires have a disproportionate share of the SME loan market, with 38% of the market in loans under $50,000 and 26% of the market in loans worth between $50,000 and $249,999, compared with 51% and 57% respectively for large banks. Credit unions and caisses populaires appear anxious to grow their SME business. The Credit Union Central of Canada informed the Committee that "(i)n the event of large bank mergers, it is anticipated that many Canadians will look to ... credit unions to provide greater choice and access to retail financial services including SME lending." Moreover, the National Bank of Canada told us that any merger should compel the merging banks to sell a sufficient number of branches to ensure competition for SME banking needs.

---

[13] Canadian Federation of Independent Business, "Bank Mergers: In Whose Interest?", October 2002, available at: http://www.cfib.ca/default_E.asp?1=E.

[14] Statistics Canada, "Survey of Suppliers of Business Financing," *The Daily*, 29 January 2002.

[15] See Canadian Federation of Independent Business,"Banking on Entrepreneurship: Results of CFIB Banking Survey," March 2001, available at: http://www.cfib.ca/research/reports/default_e.asp.

The Committee also heard testimony that women entrepreneurs may find it particularly difficult to obtain bank financing. The Women Entrepreneurs of Canada told us that there is "serious concern that small and middle-size businesses run by women do not presently have the same access to capital and services that are provided to male owned businesses. Access to financing for women run businesses needs to be strongly supported to ensure that availability will not be further reduced by bank mergers."[16]

The Committee believes that our large banks play a critical role in providing a range of services — particularly access to capital — to Canadian small and medium-sized businesses, and in our view these services should be provided to all sectors and in all regions of the country. Small and medium-sized businesses are key engines of growth for our economy. Consequently, we feel that they must continue to have access to services, particularly while other competitors — credit unions, caisses populaires and others — emerge and grow. From this perspective, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 4

Merger applicants demonstrate the manner in which the merged entity would increase access to capital for small and medium-sized businesses.

C. Access to Reasonably Priced Services

The Committee also heard concerns about the potential impact of large bank mergers on prices. In the view of the Consumers' Association of Canada, "(p)rices reliably rise as competition is reduced. Some proponents who feel certain that economies of scale exist cannot explain how the reduced competition will increase loans to small business or how it will result in more attentive service or lower bank fees."

The Committee shares the concerns expressed by witnesses about access to appropriately priced financial services — adjusted for inflation — for all Canadians and Canadian businesses, and in all regions of Canada and sectors of the Canadian economy. Consequently, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 5

Merger applicants outline the manner in which the merged entity would provide retail financial services at a comparable or lower price, on balance, during a transition period of up to three years.

---

[16] While the data show that women entrepreneurs are less likely to obtain a loan than male entrepreneurs, it is difficult to say whether the loan applications are denied because the applicant is a woman or because of the nature of the business she operates. Women entrepreneurs tend to be disproportionately engaged in relatively new and small start-up businesses, frequently in such areas as retail. To the extent that age, size and type of firm are indicative of credit risk, it is unclear to what extent gender might account for differences in borrowing experiences. See Allan Riding, *Financing Entrepreneurial Firms: Legal and Regulatory Issues*, 2002, p. 27-30.

D. Access in All Regions

Data from the 2001 Census show that rural and small municipalities, defined as areas outside urban populations with 10,000 or more inhabitants, experienced a 0.4% decline in population between 1996 and 2001. In 2001, 20.3% of Canadians lived in rural and small town areas, down from 21.5% in 1996. The population of these areas declined in every province except Ontario, Manitoba and Alberta.[17] With the exception of a few remote areas, rural and small town areas experienced declines in their population because of out-migration. At the same time, an aging population meant that their rate of population increase was low and, in some cases, negative.[18]

These trends have particular consequences for rural and remote municipalities, businesses, individuals and financial service providers. For municipalities, declining population levels lead to declining property values, which result in a smaller tax base, lower tax revenues and a narrower range of — or more costly — municipal services. For businesses, declining population levels mean lower sales and lower profits. For individuals, job losses may be the consequence. For financial service providers, low property values mean that businesses and individuals have less collateral to offer as security against new debt, and the threat of even lower property values in the future may mean that banks may have to charge higher interest rates on new loans or refuse loans altogether, which also negatively affects local economic activity. Personal and business bankruptcies may also occur, which would also affect banks.

Even in the absence of mergers, some banks have sold branches in rural and remote areas and have focused their efforts on urban centres. The Federation of Canadian Municipalities told the Committee that Canada cannot afford to let the financial services sector abandon rural and remote communities since, in these communities, "the physical presence of a bank branch can be extremely important to a community's morale. When one place of business closes down, other businesses are affected."

The Committee was told that, in some cases, credit unions and medium-sized banks have purchased branches that would otherwise have been closed by the large banks. ATB Financial — a provincial Crown corporation — told the Committee that in Alberta it acts as a "provider of services to all areas of the province" and has continued service in rural and remote regions. Its branches are largely in rural and remote areas, with 104 of 145 branches located outside the Edmonton and Calgary metropolitan areas. In addition to branches, services may be distributed through 132 agencies operated by insurance brokers, grocery stores and travel agencies, among others, primarily providing deposit-taking and cheque-cashing services as well as loan referrals.

---

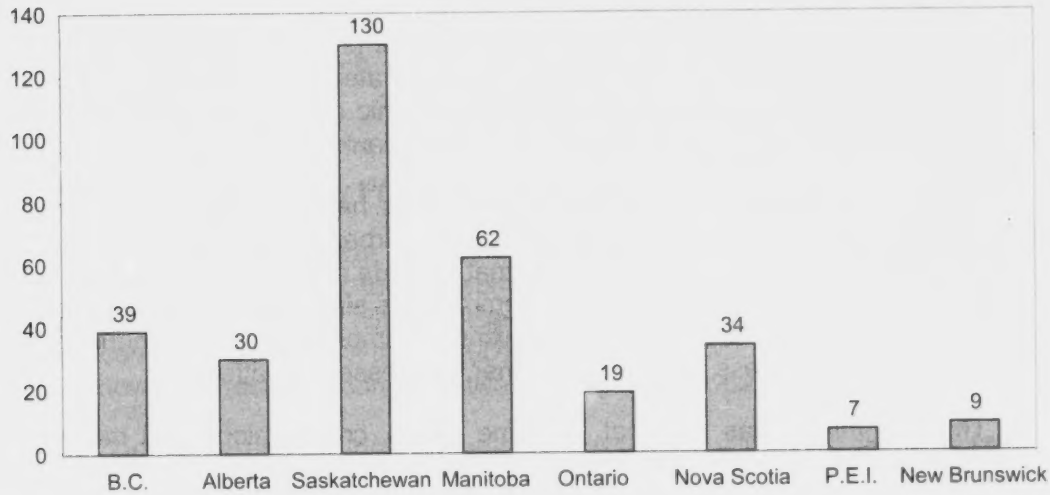
[17] The growth of rural areas in these three provinces depended on the proportion of their residents who commuted to urban centres, choosing to live just beyond urban boundaries in more rural settings. The population of rural areas in which more than 30% of the residents commuted to urban centres increased 3.7% between 1996 and 2001.

[18] The population of the most remote areas grew by 1% because the birth rate, especially among Aboriginal Canadians, was high enough to offset out-migration.

Moreover, since 2000, the Credit Union Central of Canada has purchased about 72 branches from chartered banks and resold them to local credit unions in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick and Nova Scotia. It told the Committee that "(r)ather than closing (branches, the banks) are going to be looking for a buyer and (the credit unions will) be there, (credit unions) have the ability to pick up these branches, ... the staff ... (and) the facilities and the community has a financial service there. ... I think in rural Canada, for the most part, the banks when they merge will not be a negative aspect because there will be somebody there to fill the gap."

According to the Credit Union Central of Canada, about 330 Canadian communities have a credit union as their only financial institution. This figure excludes Quebec, which has a separate system of caisses populaires, and Newfoundland, for which data are not available. Figure 3 shows the provincial distribution of credit unions in the 330 communities.

Figure 3: Number of Communities with Credit Unions Only



Source: Credit Union Central of Canada, January 2003.

The Committee believes that bank branches are an integral part of many communities across Canada — urban, rural and remote — and in all regions of the country. Nevertheless, we are particularly concerned about the importance of branches in rural and remote communities, where the presence of that branch may mean that other businesses are attracted to the communities, thereby assisting in their economic development. We are sympathetic to the view that a merged entity may wish to divest branches and are cognizant that the Competition Bureau may in fact suggest such divestitures as a remedy. Moreover, we are confident that other financial service providers — such as credit unions, caisses populaires, medium-sized banks and foreign banks — will be drawn to divested branches and areas of Canada that are currently underserved, provided the correct legislative, regulatory and policy environments exist for

them. Nevertheless, we have a concern that the loss of a local branch could have significant negative effects on some communities. For this reason, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 6

Merger applicants outline the manner in which the merged entity would ensure service to rural and remote communities where they are providing financial services at the time of the merger application.

E. Access to a Range of Service Providers Offering a Range of Services

Some witnesses told the Committee that credit unions, as well as domestic and foreign-based medium-sized banks, are anxious to grow and have an interest in purchasing branches that might be divested as a result of a merger by large Canadian banks.

For example, CS CO-OP told the Committee that "it is reasonable to anticipate that if two or more of Canada's largest banks merged, credit unions could be positioned to benefit in two important respects: (a) obtaining customers; and (b) acquiring assets. ... (T)here may well be some customers of a newly merged bank wanting to move their business to a credit union. ... Opportunities for credit unions and other competitors to acquire branches or other business operations from merging banks can also arise." Similarly, ATB Financial told the Committee that, "in the event of an allowed merger, ATB sees opportunities to increase ... market penetration through possible purchases of branches, and an opportunity to attract customers and staff either through negotiated transactions or general disaffection arising from a large merger."

The manner in which branches are divested was a concern for some. For example, the National Bank of Canada told the Committee that "divestiture of local networks of retail and SME service points should be structured in a way to promote the arrival of new competitors ... . For a given territory, such a sale should provide for the presence of groups of branches and SME loan offices of only one of the two banks and not an amalgamation of the service points — often the smaller or less profitable — of either of the two banks, in order to: ... enhance client retention for the acquiring bank; reduce confusion among customers; facilitate the preservation of the existing management structure at the local level; (and) promote the preservation of support jobs outside the branches — help and call centres — which comprise an important segment of the personnel assigned to individuals and SMEs."

Providing a bank perspective, the Bank of Montreal Financial Group suggested to the Committee that "a merged bank would have to reorganize ... to eliminate wasteful duplication such as when two branches are literally adjacent to each other. However, this need not necessarily lead to fewer branches in the marketplace. Rather than dealing with overlap through closures, the merging institutions could seek to sell them to competitors. This would lead to a 'win-win' for both the seller and acquirer." Moreover, the RBC

Financial Group indicated that "while mergers would reduce the number of domestic banks serving small business, it would also widen the scope for other providers — including foreign banks — to enter the market or to expand their existing market share. For example, National Bank, HSBC, credit unions and others have already confirmed their interest in buying bank branches and acquiring a greater share of the small business market."

The requirement for bricks and mortar is one example of what might be termed a barrier to entry into the financial services sector. Barriers to entry or expansion limit the emergence and growth of competitors within an industry. Ensuring a high level of competition is one of the most effective means of attaining competitive prices, high-quality service and the availability of a variety of products. As Professor Robert Brown remarked to the Committee, "(t)he most effective way to combat the excesses of industry concentration on issues of pricing and service availability is to permit new outside players to compete. This will guarantee lower prices and more services."

In the context of the banking sector, the requirement to have a local branch might be such a barrier. From this perspective, a requirement to divest branches in the event of a large bank merger would be viewed positively, since it would lower a barrier to entry or expansion. There are, however, other barriers to entry and expansion in the sector that the federal government should consider if it wishes to facilitate the emergence of new competitors and the growth of existing participants, such as the importance of acquiring not only the physical assets of a divested branch, but also its customers and employees, and access to the large banks' ATM network.

Current barriers to entry and expansion in the banking sector take a number of forms:

- Regulations, including those related to minimum capital requirements, "fit and proper" management tests, restrictions on activities, ownership rules and the application approval process, which enhance the stability of the financial system but increase the cost of starting a bank and thereby limit the number of potential competitors;

- Consumer habits, since consumers often favour large, easily accessible banks with whom they develop a relationship for the majority of their banking needs;

- Information asymmetry, since consumers lack full access to the information they need to evaluate businesses' products, given the wide variety of products available at different locations and with different service charges;

- Sunk costs, since Canada's large banks are highly capitalized and have an extensive national branch network that makes it difficult for new entrants and existing competitors to compete effectively when

locating, leasing and opening new locations, recruiting, selecting and training staff, setting up branch operating systems and advertising services; and

- A highly competitive market, since margins are low and there are few incentives for firms to enter the banking sector.

The Credit Union Central of Canada identified certain federal changes that could facilitate credit union growth. For example, the Credit Union Central of British Columbia and the Credit Union Central of Ontario are involved in ongoing discussions with the Department of Finance to seek changes in federal legislation that would make it easier for their proposed merger to proceed. In the organization's view, "the efficiencies gained by the merger will help credit unions in B.C. and Ontario compete effectively with the big Canadian banks." Mouvement des Caisses Desjardins suggested that "(t)he government could show its support for cooperative values and principles and acknowledge the importance of these institutions, thereby allowing them to better respond to market realities and compete on an equal footing."

Additional actions could be taken by the federal government to lower or eliminate barriers to entry or expansion. While it was hoped that the recent legislative changes to the *Bank Act* would result in more competition in the financial services sector, the result has been less than some had hoped. The Canadian Federation of Independent Business told the Committee that little has changed over the last five years, and noted that "(d)espite ... positive changes in the regulatory climate, increased competition has failed to materialize. Indeed, as a result of such factors as continuing bank branch closures and the TD Bank takeover of Canada Trust, there are even fewer major players in the mix than there were in 1998. As a result, given that it was determined that big bank mergers were not in the public interest in 1998, it is hard to see what has changed for the better that would suggest that they are now acceptable from a public interest perspective."

Economic theory predicts that increased competition results in lower prices and a better quality of service. From this perspective, if a merger of large banks resulted in less competition, then higher prices and lower quality services would likely result as the banking sector becomes increasingly concentrated and the remaining banks have an enhanced ability to charge higher prices. As noted earlier, this is the position taken by the Consumers' Association of Canada.

This view was also presented by the Honourable Douglas Peters and Professor Arthur Donner, who told the Committee that "(b)ank mergers are about raising prices and reducing service to the public and concentrating economic power in the hands of the few," and by the Public Interest Advocacy Centre, which argued that "bank mergers will result in increases in banking costs overall for consumers, given that the electronic banking alternatives being proposed are costlier for consumers. The amount of bank fees and charges is already unregulated. It is difficult to see how mergers would create competition, choice and thus protect consumers from further price increases if ATMs are seen as appropriate replacements for bank branches."

Nevertheless, it is possible that a merger between large banks could mean growth in the financial services sector as new competitors and/or existing participants acquire divested branches. Greater competition should result in lower prices and a higher quality of service. The Insurance Bureau of Canada informed the Committee that "(c)ompetition and choice increases accountability to consumers through powerful incentives for financial institutions when consumers have the options to go to competitors for financial services. Customer choice is the greatest guarantee of better service and product innovation."

The Committee was also told that mergers can be beneficial even if reduced competition — which may occur if credit unions and other competitors fail to emerge — leads to higher prices. In particular, Professor James McIntosh argued that "mergers can be beneficial, even when reduced competition leads to higher product prices, if the increase in ... bank profits ... offsets the loss ... to consumers from higher prices." The Committee notes that the Competition Bureau's Merger Enforcement Guidelines as Applied to a Bank Merger recognize this possibility, since mergers may proceed even if they entail some increase in prices or lower quality services, provided that they generate overall gains for society.

Professor James McIntosh also suggested that a merger between large banks could lead to overall gains for banks in the form of higher profits and for consumers in the form of lower prices, provided that the merged entities use technology that can produce the same amount of output at a lower cost. His research suggests that this is a likely outcome of bank mergers.

Finally, the extent to which consumers now access banking services other than at a local branch should be recognized. Professor Robert Brown told the Committee that "(t)he government may have an unnecessary focus on the need for retail banking outlets that could be shut down. Increasingly, physical, face-to-face exchanges are being replaced by telephone, fax and Internet transactions. The existence of today's inventory of banking real estate adds unnecessarily to the cost of banking services. Improved methods of facilitating access at remote locations, methods that do not involve retail branches, have been and continue to be developed."

A similar point was made by the Bank of Montreal Financial Group, which told the Committee that "(m)ost people with routine transactions choose ABMs. Canadians have access to more than 18,000 automated banking machines which allow them to do the most common banking transactions — deposits, withdrawals, bill payments, account inquiries, transfers, etc. — with 24-hour access at most locations." The presence of ING Direct in the Canadian market is an example of a successful no-bricks-and-mortar entity.

Nevertheless, technological innovations have not eliminated the need for bank branches by small businesses and for certain transactions. In its study of the large bank mergers proposed in 1998, the Competition Bureau found that technology is not becoming a substitute for branch banking and would not become a substitute over the next decade. According to the Bureau, "(i)n the view of a technology expert made available by one of the merging banks, Internet technology will not replace the need for

physical presence in the next five to ten years. Another expert interviewed by the Bureau puts the time frame at between 10 years and 15 years."[19] As well, the HSBC Bank Canada told the Committee that many ATMs are not full-service and, consequently, cannot replace functions fulfilled by branches.

Moreover, while technology has the potential to lower barriers to entry, the Committee heard that barriers can be increased if new entrants and expanding competitors are required to have both the technology that consumers have come to expect and full-service branches. According to CS CO-OP, "(o)ne of the reasons for increasing size and scale is to build the capacity to invest in the expensive new technologies that Canadians have come to expect from their financial service providers. Canadians are increasingly knowledgeable consumers — they understand, and want, the benefits of accessing banking services at any time of the day, seven days a week. Operating several electronic networks while simultaneously maintaining a branch distribution system is an expensive proposition."

While the recent amendments to the *Bank Act* made modifications to the rules governing closely held banks, access to the payments systems and foreign entry, a number of witnesses indicated that little competition has resulted. Nevertheless, the Department of Finance is studying how to set up a cooperative banking structure that could provide some competition to banks. There is some support for a federally regulated national cooperative banking structure, which would allow provincially regulated credit unions to realize economies of scale by belonging to a national banking structure.

The Committee believes that, given the appropriate legislative, regulatory and policy environments, competitors to Canada's large banks will emerge — with or without large bank mergers. In our view, a range of actions must be taken and measures implemented that would facilitate the type and level of competition that had been anticipated with the recent *Bank Act* amendments. We feel that healthy competition in the financial services sector will ensure that individuals and businesses will have a range of financial service providers from which to choose and that these providers will offer the range of services that individuals and businesses want at a price they are willing to pay. From this perspective, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 7

The federal government, having due regard for jurisdictional issues, take immediate steps to remove any impediments to the emergence and/or growth of credit unions in Canada.

---

[19] Competition Bureau, Letter to the Royal Bank and the Bank of Montreal, 11 December 2001, p. 15, available at: http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ct01330e.html.

F. Access to Employment Transition Measures

One consequence flowing from most merger and acquisition activities is job loss, as duplicate operations are eliminated and other aspects of the operation are rationalized. It is unlikely that a merger by large banks would escape the probability of employment reductions.

Employment reductions are a key public interest concern for the communities and employees affected. A number of the banks spoke to the Committee about the magnitude of job losses that might occur with a merger by large banks, and the manner in which these losses would be addressed. The consensus was that most — if not all — job losses could probably be accommodated through attrition, early retirement options or relocation to other jobs in the merged organization.

For example, the Canadian Imperial Bank of Commerce shared with the Committee its belief that a bank merger proposal must "commit to treating employees fairly and with respect and dignity in the case that corporate head office functions are affected. Wherever possible, the institutions should commit to assist employees whose positions are eliminated to find another position with the new entity. As well, the institutions should make every effort to utilize normal attrition to achieve position elimination targets. Further, in the case that the employee cannot be placed into another position, severance payments above the statutory requirements are preferable." Scotiabank identified its annual rate of turnover as 3,500 employees, a number it characterizes as "far more than any sort of rationalization of people we would ever foresee in a merger." The Bank of Montreal Financial Group suggested that the banks could make specific commitments on how long they would continue to employ persons no longer required as a result of a merger.

Like a number of witnesses, the Committee is concerned about job loss in the event of a merger by large banks and the impact on both employees and communities, particularly immediately following the approval of a merger application. In our view, merger applicants should make a commitment to minimize job loss, and relocation, training and outplacement counselling should be provided. Nevertheless, like the large banks, we are confident that any employment dislocations — which should be minimal — could be accommodated through attrition and early retirement packages. Should this not be possible, then we believe that compensation associated with job loss should be appreciably more generous that the statutory minimum, and should be consistent with that provided by other financial service providers in similar circumstances. Consequently, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 8

Merger applicants, to the greatest extent possible, ensure that job losses are minimized. Moreover, training, relocation and outplacement counselling should be provided by the merged entity, and employment reductions should be accommodated through attrition and early

retirement incentives. In the event of involuntary job loss, compensation should be consistent with that provided by other financial service providers in similar circumstances.

G. Access to High-Quality Jobs

According to the Canadian Bankers Association, Canada's chartered banks employed 235,000 people as of 31 July 2000, of whom 173,300 were in full-time positions. According to Statistics Canada data for November 2002, salaried employees in the financial and insurance sector earned an hourly wage of $24.86, compared with a national average for all salaried workers of $23.47.[20] Workers paid on an hourly basis in the financial and insurance sector earned $16.45 per hour, below the national average of $16.61.

In their appearance before the Committee, the Honourable Douglas Peters and Professor Arthur Donner argued that any job losses resulting from a large bank merger would be significant, affecting many of the better-paying positions in the banking sector. In their view, "(n)ot all of the lost jobs would be junior positions, as either one of the two banks would only require one legal, human resources, treasury, taxation or economics department. There would be only one division and credit office in each geographic area."

Some witnesses argued that job growth at the large Canadian banks has suffered because of difficulty in competing for the large and complex financing needs of their major Canadian clients. Professor James McIntosh told the Committee that, "(b)ecause of regulatory constraints, Canadians end up importing banking services, instead of exporting them, and the high skill, high salary jobs that are associated with head office activities to San Francisco and Amsterdam rather than Toronto."

From this perspective, a merged entity — perhaps with a greater presence on the world stage — might have certain employment advantages. The Bank of Montreal Financial Group argued that expansion abroad means more work for the home office, rather than less, as "Canadian banks rely on their head-office and support functions to support their expansion effort. This means more high quality jobs, not fewer. ... (T)he body of existing evidence suggests we will continue to draw disproportionately heavily on the Canadian employee base for head office and other high-level support functions." This view was also expressed by Mr. Harold MacKay, who told the Committee that "an internationally competitive banking sector will better ensure that in the long run, there will be high quality, head office jobs based in this country, and that the banking sector won't consist of a series of branch plants administering policies, established by companies based outside of Canada." Moreover, the Investment Dealers Association of Canada identified "the opportunity for new value-added management positions in Canada, as the global business of these merged entities grows."

---

[20] Statistics Canada, *Employment, Earnings and Hours*, Tables 6 and 7, November 2002. Salaried data are for employees who earn a fixed salary rather than an hourly wage. For these employees, average hourly earnings are derived by dividing total weekly payroll by the number of paid hours.

In the Committee's view, it is important that banking sector jobs in Canada be high-quality. While we believe that the enhanced international competitiveness that may result with a bank merger could lead to high-quality jobs in Canada, there is no guarantee that these types of jobs will result or that they will necessarily be located in Canada if they do, although we note that section 237 of the *Bank Act* requires that a domestic bank have a head office in Canada. Although it may be difficult to guarantee the existence of high-quality jobs, we believe that Canada's large banks must make every effort to ensure that employment growth occurs — generally and particularly following a merger — and that this growth involves the creation of jobs that provide Canadians with a desirable compensation package. From this perspective, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 9

Merger applicants optimize head office and executive activities, and high-quality employment opportunities, in Canada.

LONG-TERM GROWTH FOR CANADA

Institutions seek mergers for a variety of reasons. For example, mergers present opportunities to realize economies of scale (spreading costs over a larger base) and scope (reducing costs by sharing overhead and technology in producing different but related services). They might also be used as a defence against acquisition. Although there are other reasons to merge, a common ingredient probably is a desire to improve organizational growth and prosperity.

The public interest, broadly defined, is served when the country is prosperous. Increasingly, our prosperity is tied — in part — to our ability to be effective competitors worldwide. In the context of large bank mergers, it is logical to examine whether large banks would create long-term growth prospects for Canada through Canadian-based, internationally competitive institutions. Such issues as the ability of our large banks to compete effectively in the international marketplace, the potential effect of large bank mergers on shareholder value and the implications of large bank mergers for the health of the Canadian financial system are examined below.

A. International Competitiveness

In the Public Interest Impact Assessment, merger applicants are asked to identify the manner in which their merger would contribute to the international competitiveness of the financial services sector. Witnesses presented the Committee with a variety of opinions about large bank mergers and international competitiveness.

A number of the Committee's witnesses, including some of the banks, indicated that Canada's large banks already enjoy economies of scale and scope, with few opportunities for further economies in the domestic market. This raises the question of

why large banks would want to merge. Some witnesses, notably the large banks, argued that large size — such as that which would result with large bank mergers — is needed if Canadian banks are to compete effectively in the international marketplace.

Although Scotiabank believes that banks could grow internationally without merging — albeit "not at the same level, and not as quickly" — it also told the Committee that "(y)ou merge for one reason and one reason only ... to diversify and grow outside Canada ... ." The TD Bank Financial Group suggested that "(t)he financial services industry (is) consolidating globally. We are afraid that if we can't achieve the bulk we need to make larger acquisitions in the United States, we will not be able to compete in any significant way outside our borders." Professor Jean Roy noted that, given the size of our economy, Canada is under-represented in the group of the top 51 banks globally, and indicated that if Canada's 5 large banks were to merge into 3, Canada would rank eighth in the world in terms of bank equity as a percentage of gross domestic product.

Moreover, it was suggested that Canadian banks operating in the global marketplace would benefit Canadian companies operating internationally, enable employment growth in Canada, and provide benefits to Canadians and Canadian businesses. For example, the RBC Financial Group suggested that internationally competitive industries generate "the capital and jobs to support ongoing economic vitality; ... higher incomes and pensions for Canadians; and ... additional tax revenues. Global companies with Canadian head offices are critical to maintaining a level of investment and innovation that keeps bright young people in Canada and generates the overall employment creation that every country needs." Mr. Harold MacKay told the Committee that successful international banks could provide Canadian customers with "(b)etter efficiencies with improved pricing, new product offerings, and improved service delivery techniques ... ."

Recognizing, however, that size does not guarantee international competitiveness, the National Bank of Canada commented that "(a) merger by large Canadian banks is not in itself an absolute guarantee that the Canadian banking sector will have a greater presence on international markets and even less of the success of their international ventures. On the other hand, it is clear that larger, better-capitalized banks will have more resources to develop beyond the country's borders and thus reach the critical mass these markets require."

Other witnesses suggested that large size is not a requirement for international competitiveness. For example, some noted that nothing in the current legislative, regulatory or policy environments prevents Canadian banks from joining forces — without a merger or acquisition — in order to compete more effectively in the international marketplace. In the view of the Ontario Teachers' Pension Plan Board, in order for our banks to compete abroad they could instead choose to deploy limited capital "on a single business line or geographic area to which a bank can bring a competitive advantage" or to combine "their operations outside of Canada. Rather than operate branches all around the world to offer foreign currency and loan support, perhaps the branches and support functions could be shared in joint ventures. Such an approach could free up resources for

customer marketing and support. If our banks believe that they are individually too small to generate added value from participating in large loan syndicates, perhaps they should combine forces in markets outside of Canada."

Witnesses also expressed concern that any merged entity might become so focused on success in the international marketplace that it would neglect the domestic market. In the view of the Canadian Action Party, "(i)t is inevitable that merged banks would expand their foreign operations even further at the expense of Canadian priorities. Their foreign loans finance jobs, growth and development outside Canada rather than at home which should be their top priority in view of the sacred trust with which they have been endowed." A similar view was expressed by the Federation of Canadian Municipalities, which told the Committee that "(a) focus on global banking and international competitiveness will reduce attention paid to local financial services and domestic competition. Less competition in the financial sector domestically will likely result in decreased services, increased costs for services and bank branch closures."

The concern was also voiced to the Committee that financial losses could result. The Canadian Labour Congress, for example, told the Committee that it is "far from clear that this large outflow of investment is a positive development in terms of the Canadian public interest. As noted in the recent (International Monetary Fund) country report on Canada, recent serious loan losses by Canadian banks are almost entirely attributable to lending to US rather than Canadian corporations. It is foreign, not Canadian, operations which account for low bank profits this year."

Moreover, the Women Entrepreneurs of Canada recommended to the Committee that, in the event of a merger between any of Canada's large banks, the federal government should take steps to ensure that the large banks do not lose their focus on the domestic market. In its view, this result could be achieved by "setting and monitoring targets in lending to small and medium sized businesses in Canada. This strategy should also include developing geographic requirements for loans provided to rural communities."

The cost/benefit analysis that is applied, implicitly or explicitly, to most decision making — including decisions related to large bank mergers and international competitiveness — was captured in Professor Jean Roy's remark to the Committee that "(w)e can frame the question of mergers including major Canadian banks as follows: 'Do the potential benefits of increased international expansion resulting from one or more bank mergers exceed the potential costs associated with the impact on the domestic market?'"

The Committee recognizes the divergent views that exist about whether large bank mergers are needed to facilitate international competitiveness, whether international competitiveness is desirable, whether service to the domestic market would be reduced and whether financial losses would grow. In our view, a true evaluation of the trade-offs between service to the domestic market and the benefits of Canadian large bank presence internationally can only occur in the context of a particular merger proposal and

through the resulting public interest assessment. Nevertheless, we believe that the domestic market should not be put at increased risk as a consequence of an increased international focus by our large banks. For this reason, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 10

Merger applicants, when preparing their business case as required by the Public Interest Impact Assessment, indicate the manner in which the merger would benefit the domestic market and enhance their international competitiveness.

B. Shareholder Value

Some witnesses who appeared before the Committee supported large bank mergers because they believe that the many Canadians who hold bank stocks would benefit. Professor James McIntosh informed the Committee that "(t)he two most prominent institutions are mutual funds and pension funds, both of which involve a large proportion of the Canadian public." Scotiabank also told the Committee that strong international banks "will create greater wealth for Canadians — half of all working Canadians own shares in Canadian banks, either directly or indirectly ... ."

A different point of view was adopted by the Consumers' Association of Canada, which indicated to the Committee that mergers are often unsuccessful, and most actually destroy shareholder wealth. Although its comments were not specific to the financial services sector or to Canada, it told us that "(m)ost mergers do not pass the market test. ... The competitive race may go to the swift, or to the agile, not necessarily to the one with the most bulk. When we merge two corporate cultures we can get Tyrannosaurus Rex — with attitude."

An issue related to shareholder value is wealth creation more generally. The Canadian Imperial Bank of Commerce told the Committee that "(a) strong financial services sector is an important base for many other high-value industries including law, computer sciences, accounting, management consulting, advertising, technology, market research and new media. Facilitating a globally competitive financial services sector with strong Canadian headquartered champions has positive implications for wealth creation in Canada."

While only limited information was presented on the issue of shareholder value, the Committee recognizes both the extent to which mergers are often not immediately successful and may require a transition period and the extent to which Canadians directly or indirectly hold bank shares. Enhanced shareholder value is in the interest of the shareholder, but also in the public interest. We prefer to be optimistic, and trust that any large bank merger in Canada would be accompanied by the corporate culture, human resource and other measures needed to maximize the chance of success.

C. The Health of the Financial Services Sector

In the context of the public interest, an important consideration for many Canadians is whether large bank mergers would enhance or diminish the health of the country's financial system. A range of views was presented to the Committee. The Honourable Douglas Peters and Professor Arthur Donner raised the possibility that the failure of a merged bank could have severe implications for our financial system, and that a bank becoming "too big to fail" could require increased regulator oversight. In their view, "(i)f you had two huge banks ... (t)hey would indeed be too large to fail. ... Now if you look at that from a regulatory point of view, you have to ask the question, 'What (regulations) would ... be required for such an institution?' and the regulations would seem to me to be far steeper, far more detailed, far more intrusive than any of the banks imagine." Continuing with the "too big to fail" argument, the Consumers' Association of Canada argued that "(w)hat's really happening ... is that (the banks are) shifting the liabilities, or the risk, from the shareholders onto the taxpayers and that's not necessarily a good idea." A different point of view was provided by the Canadian Imperial Bank of Commerce, which told us that the already high level of regulation in the banking sector reduces the risks that banks will experience serious financial difficulties.

Finally, for many Canadians, the health of the financial system requires domestic control. By extension, limited foreign involvement is called for. At the present time, foreign control of Canada's large banks is not possible, since the *Bank Act* limits any single shareholder — Canadian or foreign — to ownership of 20% of a large bank's voting shares and 30% of non-voting shares, and also prohibits the exercise of effective control by a group of shareholders.

Nevertheless, some witnesses raised the possibility of encouraging greater competition from foreign banks as a means of balancing the market power of Canada's five large banks. The Women Entrepreneurs of Canada suggested that "(t)o ensure that the public interests will be served, as the Canadian banks merge-consolidate and reduce in numbers, barriers to foreign banks entry or alternative financing institutions need to be relaxed to promote access and choices."

The Committee notes that it is likely too early to discern the full effects of recent changes to the *Bank Act*, although greater foreign competition in the Canadian financial services sector might occur if regulatory barriers to entry for branches of foreign banks were lowered. ATB Financial told the Committee that "(w)ithout a lifting of ownership restrictions it is unlikely we will see significant competition from foreign institutions. While it may be politically unpalatable for one of the big banks to be sold to a foreign bank, if large foreign banks were to bid for a significant portion of a bank's branch network, existing competition would be maintained and possibly enhanced." A background paper prepared for the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector

remarked that foreign branch banking raises regulatory and prudential problems, and noted that "Canada is not out of step in imposing strong prudential requirements on foreign banks wishing to accept domestic retail deposits."[21]

The Canadian Imperial Bank of Commerce informed the Committee that "(h)istory would suggest that foreign banks expand to foreign markets when their balance sheets are under leverage and quickly retreat their loan portfolio when Canada is suffering." Past and present experience would indicate that there is not a great desire on behalf of foreign banks to enter the Canadian market, except in certain niches. For example, ING Direct, although offering a relatively higher rate on savings accounts, represents a small percentage of consumer deposits. Moreover, the Public Interest Advocacy Centre shared the concern that "divestitures of core or branch banking services to other entities such as foreign-owned or non-deposit-taking institutions will mean that any federal regulations protecting more vulnerable customers with respect to improving or ensuring access will be inapplicable to such institutions."

Like many witnesses — and, indeed, many Canadians — the Committee believes in the health of the Canadian financial system and in domestic control of that system. We are confident that the OSFI will protect the health of the system on an ongoing basis and with respect to any large bank merger proposal. Moreover, we feel that the Canadian financial system must be characterized by domestic control, but believe that foreign banks have a role to play in providing the competition that helps to ensure a range of high-quality services at acceptable prices. The financial services sector is constantly changing, and we believe that, notwithstanding the review that occurs as a consequence of section 21 of the *Bank Act*, there is an ongoing need to examine the legislative, regulatory and policy environments to ensure that competition in the financial services sector — including the role played by foreign banks in the sector — is as intended. Consequently, the Committee recommends that:

RECOMMENDATION 11

The federal government undertake ongoing review of the legislative, regulatory and policy environments of the financial services sector to ensure that barriers to entry and expansion are eliminated or minimized, that the widely held ownership provisions which preclude foreign control continue, and that the sector is characterized by a level of competition that will continue to provide Canadians and Canadian businesses with high-quality, appropriately priced services.

---

[21] *Competition, Competitiveness and the Public Interest*, Background Paper #1, September 1998, p. 106, prepared for the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector.

THE LARGE BANK MERGER REVIEW PROCESS

As noted earlier, the Merger Review Guidelines require the Competition Bureau, the Office of the Superintendent of Financial Institutions, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the House of Commons Standing Committee on Finance to review the competition, prudential and public interest aspects of a merger proposal by Canada's large banks. The elements of these reviews, as well as the role played by the Minister of Finance, are discussed below.

A. The Roles of the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions

The Competition Bureau is responsible for determining the effect of merger proposals on competition in the marketplace. Its review occurs in three stages: an examination stage; a decision stage; and, if required, a remedy stage. While the Bureau does not have the power to approve or to deny mergers, it can negotiate remedies if a proposed merger prevents or lessens, or is likely to prevent or lessen, competition substantially.

The Bureau's process for reviewing mergers by large banks resembles the process it uses to evaluate mergers in other industries. Its Merger Enforcement Guidelines as Applied to a Bank Merger state that the goal of the merger review process is "to maintain and promote competition within the Canadian economy in order to provide consumers with a wide variety of high quality products that are competitively priced." In fulfilling this role, the Bureau uses data supplied by the merger applicants and consults with competitors, customers and industry experts. For the purposes of its review, the Bureau considers what level of competition would be likely within a two-year period following the merger.

In determining the effects of a proposed merger on competition, the Bureau examines the marketplace from a product and a geographic perspective. Banks provide a variety of products (including deposits, loans, mortgages, credit cards, and brokerage and other services) to different types of customers (including individuals, small and medium-sized enterprises and large corporations) delivered through various means (including local branches and the Internet). Moreover, depending on the clients, the types of products and the means of delivery, markets can be local, regional or national. Since the national scope and diversity of products offered by banks present additional complexities for the analysis of a proposed merger's effects on competition, the Bureau must first define and then conduct separate analyses for each relevant market. The Competition Bureau also considers whether increased efficiencies resulting from a merger would be sufficient to offset the negative effects of decreased competition.

In analyzing the potential effects of the merger, the Bureau considers such barriers to entry as branch loyalty, regulatory constraints, economies of scale and scope, cost advantages and sunk costs, as well as the reaction of existing competitors to the merger, such as changing prices or market share.

At the decision stage, the Competition Bureau reports its views on the competitive impacts of the proposed merger in a letter to the Minister of Finance and the merger applicants. Bearing in mind the need to maintain the confidentiality of commercially sensitive information, the Minister releases the letter, which may be used by the Parliamentary committees in their public interest assessment if it is received within the five-month timeframe provided by the Merger Review Guidelines. If the Minister determines that remedies are needed, the Competition Bureau will negotiate with the parties in the remedies stage, and will recommend solutions to competition issues.

A number of the Committee's witnesses commented on the role played by the Competition Bureau in the merger review process for large banks. While most supported the Bureau and the role it plays in the process, the Canadian Action Party described the Bureau as "probably the most useless of government institutions. ... It is the office which allowed Chapters to buy Coles and Smithbooks leading to the destruction of the Canadian book-publishing industry. It is the body that allowed Air Canada to buy Canadian Airlines and when that merger resulted in too great a market share for Air Canada could think of no better remedy than to allow foreign competition." The Public Interest Advocacy Centre suggested that the Bureau's Merger Enforcement Guidelines as Applied to a Bank Merger are not internally consistent and do not provide much assurance for consumers that the public interest will be protected.

Other views, however, were also expressed. The National Bank of Canada, for example, told the Committee that "(t)he Competition Bureau is the main player in this aspect of the merger proposal review, and this is as it should be."

Like most witnesses, the Committee believes that the Competition Bureau plays a valuable role in the large bank merger review process, and that the Bureau is the appropriate agency to assess the competition aspects of any merger proposal. We do, however, have a concern about the timeline of the process. While the Competition Bureau believes that it could complete its investigation into a large bank merger proposal within five months from the time at which it receives a completed application and adequate supporting documentation from the merger applicants,[22] use of the entire five-month period would probably mean that the Bureau's letter to the Minister of Finance would be unavailable to the Parliamentary committees — and their witnesses — during the public interest assessment.

The Committee feels that it should have all relevant information — including the letter from the Competition Bureau — as hearings on the public interest are undertaken. The Bureau's letter should serve as an important input into the assessment, particularly if comments are made about such public interest issues as branch divestitures. Consequently, we would urge merger applicants to submit all necessary documentation as soon as possible, and ideally when the application is made.

---

[22] It might be noted that, in 1998, the Competition Bureau simultaneously examined two merger proposals. At that time, its review process took 11 months.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) is the primary regulator and supervisor of all federal financial institutions. In the merger review process for large Canadian banks, the OSFI assesses the proposed merger from a prudential perspective, or with a view to the impact on the stability and financial well-being of the merger applicants and on the Canadian financial system.

In addition to the assessment of the impact of the proposed merger on the stability of the Canadian financial system, the OSFI's review involves identifying and examining any issues that could put the merged entity at risk, should the merger application be approved. Its assessment includes a review of the merger applicants' implementation and integration plans, as well as an examination of their completeness and reasonableness, and any challenges that might be posed. It also examines the reasonableness of financial projections, including business plan and earnings assumptions as well as the effect of the proposed merger on the merged entity's capital position. Finally, the OSFI also considers potential changes to risk profiles and the capacity of the merger applicants' risk management systems, particularly the extent to which the level of risk would change as a result of the proposed merger and the merged entity's ability to measure, monitor and manage those risks.[23]

Once the OSFI has completed its analysis of a proposed merger, it provides the Minister of Finance and the merger applicants with its view on the prudential aspects of the merger proposal. The Minister then publicly releases the letter, with due regard for the confidentiality of information that may affect the stability of the Canadian financial system. This letter, too, may be used by the Parliamentary committees in their assessment of the public interest implications of a proposed merger, should it be available within the timeframe provided by the Merger Review Guidelines.

Earlier, the Committee expressed concerns about the likelihood that the Competition Bureau's letter would be available for use in the public interest assessment, particularly in light of the five-month time limit. These concerns also exist with respect to the letter by the Office of the Superintendent of Financial Institutions, and we reiterate our desire that all needed information be provided as soon as possible in order that the review can be completed within a timeframe that would allow the Parliamentary committees to benefit from the work done by other entities in the large bank merger review process.

B. The Role of Parliamentary Committees

The Merger Review Guidelines indicate that, concurrently with the reviews by the Competition Bureau and the OSFI of a large bank merger proposal, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the House of Commons Standing Committee on Finance will be asked to convene public hearings into the broad public interest issues raised by a merger proposal. Moreover, the Guidelines indicate that the

---

[23] In its review of the two large bank merger proposals in 1998, the Office of the Superintendent of Financial Institutions considered the relevant literature and consulted industry, government and academic experts.

Parliamentary committees will have the benefit of the Competition Bureau and the OSFI reports after they are released by the Minister of Finance in addition to the PIIA that the merger applicants are required to complete.

The final report of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector did not recommend a role for Parliamentary committees in the large bank merger review process, but did argue for "a reasonable time period for written public comment on the (Public Interest Impact) Assessment to be made to the Minister of Finance. Such comment should also be made available for public review in an open and transparent manner."[24] Nevertheless, the Department of Finance's Merger Review Guidelines give two specific Parliamentary committees — the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and the House of Commons Standing Committee on Finance — a role in the large bank merger review process, since they will be asked to assess the broad public interest implications of a proposed merger.

Witnesses presented the Committee with a range of views about the role that Parliamentary committees should play in the large bank merger review process. Some advocated removal of Parliamentary committees from the process. The National Bank of Canada, for example, suggested that the review be conducted exclusively by the OSFI and the Competition Bureau solely on the basis of prudential and competitive concerns, although these two agencies could hold public hearings and the Minister of Finance could provide public guidelines to the Competition Bureau. Moreover, the Retail Council of Canada suggested that the Competition Bureau could be given the mandate to evaluate the public interest. In its view, "(r)ecent legislative changes permit the Bureau to share information with the Department of Finance under certain specified conditions, and this should enable the two organizations to integrate the top down and bottom up information into a single coherent perspective and to develop recommendations that accommodate both sets of concerns."

Other witnesses suggested that removing Parliamentary committees from the process would be inappropriate. The Canadian Action Party argued that such a change would be "an abdication of duty and responsibility of unprecedented proportions." Furthermore, in the view of the Canadian Federation of Independent Business, "(i)t is clear that the banks believe that large-scale mergers are in their self-interest, but the role of (the House Finance) Committee is to establish what is good for Canada." The Honourable Henry Jackman stated that bank mergers are "primarily a political issue and the government cannot avoid its responsibility."

Moreover, a number of witnesses expressed broad support for a public interest review, without specifying the forum for the review. According to the Canadian Labour Congress, "(g)iven the enormous concentration of economic power in the hands of the major Canadian banks, it is essential that any further concentration among them be subject to wide-ranging, open and transparent review of public interest issues." It noted that not all public interest issues would be covered by the Competition Bureau and OSFI

---

[24] *Change Challenge Opportunity: Report of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector*, September 1998, p. 118.

reviews, and provided such examples as employment issues and broad public concerns about undue concentration of economic power. Moreover, Option Consommateurs told the Committee that "it is clear that the review of mergers on this scale cannot be restricted to expert agencies such as the Competition Bureau or the Office of the Superintendent of Financial Institutions. Many essential issues lie outside the mandates of these organizations, and they are unable to hold extensive public consultations. The Canadian public interest is much broader than the agencies' fields of expertise."

The Committee supports the reviews conducted by the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions of the competition and prudential issues respectively raised by a large bank merger proposal. Like many of our witnesses, however, we believe that their reviews do not adequately address the range of public interest considerations that would exist. For example, we note that one issue that might be important to both the banking sector and Canadian individuals and businesses — but that is not covered in the Competition Bureau's or the OSFI's terms of reference — is the need for an internationally competitive financial services sector.

C. The Role of the Minister of Finance

Once the letters from the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the reports from the Parliamentary committees have been received, the Minister of Finance must decide whether the competition, prudential and public interest concerns raised by the proposal can be addressed. If they cannot be addressed, the merger application is denied. If they can be addressed, the Competition Bureau, the OSFI and the Department of Finance will negotiate competition, prudential and public interest remedies and the Minister will approve the transaction with terms and conditions that reflect the remedies.

Several witnesses commented on the role played by the Minister of Finance in the large bank merger review process. While some — notably the large banks — argued that the Minister should indicate clearly whether the federal government is likely to approve a merger application at this time, others focused on the Minister's specific role in the process. Mr. Harold MacKay highlighted the key role played by the Minister when he told the Committee that "(i)n the end the Minister of Finance is the guardian of the public interest. It's for the (M)inister to balance the costs and benefits by evaluating the risks and the opportunities in the context of a specific deal and the expectations of the country for its financial sector in general and the banks in particular. ... (T)he (M)inister should come to the decision after putting all the factors in the balance. There's simply no magic formula that can achieve a decision. (E)nsure that the ministerial discretion is used so that any merger benefits Canada and doesn't damage the public interest. Be sure that there's a way so that the (M)inister's well informed to make the decision to approve or disapprove a merger, or to design the public interest conditions for any approval."

The Committee is aware that some of the banks appearing before us were seeking clarity on a number of issues, including more certainty surrounding the appropriate timing of merger applications to the federal government. We acknowledge that the financial services sector would welcome a statement by the Minister of Finance, on behalf of the government, about the potential timing of large bank mergers.

D. Conclusions about the Process and the Timeline

The Committee supports the current large bank merger review process that requires the Competition Bureau to assess competition issues, the Office of the Superintendent of Financial Institutions to assess prudential concerns and the House of Commons Standing Committee on Finance to assess public interest considerations. As already noted, we do not comment on the role of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, believing that it should determine the nature of its involvement in the public interest assessment hearings within the large bank merger review process.

While some of the Committee's witnesses argued that all public interest considerations would be addressed by the Competition Bureau and the OSFI reviews, we support the view of other witnesses who believe that there are issues of concern to the public that would not be assessed by the Competition Bureau or the Office of the Superintendent of Financial Institutions. There is a clear need for a public forum for consideration of the public interest, and public hearings by a Parliamentary committee are the most appropriate venue. This process provides the transparency needed in a public review of this nature. It also provides a public forum for the merger applicants to outline their case for merger.

Moreover, the Committee is of the opinion that the final decision about a particular merger application must rest with the Minister of Finance, and that the Minister must continue to use the analyses of the Competition Bureau, the OSFI and Parliamentary committees in making his or her determination.

Finally, the Committee believes that a timeline is needed in order to ensure the timely completion of the large bank merger review process. Although some witnesses recommended a shorter timeframe of perhaps 100 days and others suggested an extension of two weeks beyond the existing five months, we feel that five months is appropriate. We are, however, mindful of the point made to us by Mr. Harold MacKay that "(a) merger proposal requires an efficient, focused process. As things now stand, proponents and opponents must make their representations in five places, to the Competition Bureau, to (the) OSFI, to this (House Finance) Committee, to the Senate (Banking Committee) and to the (M)inister. In my view, this is cumbersome: there are too many players. The process can subject our financial system and capital markets to unnecessary delay and uncertainty." He suggested revisiting the concept of "a process in which submissions from the banks, other persons, companies and organizations would be promptly posted on a well publicized website to ensure a robust debate to which all

Canadians would have immediate access and opportunity for full participation." Mr. Harold MacKay also mentioned the option of "a small task force investigating an issue in a particular region, because that merger has special issues for that region."

Having expressed concerns about the need for timely completion of the Competition Bureau and the OSFI reviews in order that their letters to the Minister of Finance and merger applicants can be used as inputs to the Parliamentary committee process, the Committee is confident that the merger applicants — who want the process to be completed in a timely manner — will submit all required documentation as expeditiously as possible.

CONCLUSION

Recognizing the role of the banking system in the Canadian economy and its importance to Canadians and Canadian businesses, a merger review process for Canada's large banks is needed. Ensuring a competitive marketplace is central to the public interest; consequently, the Competition Bureau has an essential role to play. Similarly, protecting the safety and soundness of Canada's financial system is in the public interest; thus, the Office of the Superintendent of Financial Institutions should also play a crucial part. Finally, safeguarding the public interest is, without doubt, in the public interest; therefore, Parliamentary committees — which are creatures of Parliament and themselves representative of the public — have a vital responsibility in the large bank merger review process.

The Committee was asked by the Minister of Finance and the Secretary of State (International Financial Institutions) to consider the public interest implications of large bank mergers in four areas:

- The access of Canadians in all regions to convenient and quality financial services, with special attention to the disabled, low-income individuals and rural communities;
- The choice among finance service providers and the availability of financing for businesses, particularly small businesses, and Canadians;
- The creation of long-term growth prospects for Canada through more effective Canadian-based internationally competitive institutions; and
- Any adjustment or transition issues, including the treatment of employees.

The Committee starts from the notion that bank mergers are a legitimate business strategy, and then considers how the public interest can be safeguarded within this context. With our elaboration of the public interest considerations, the Committee hopes that Canada's large banks will be better able to anticipate the requirements of Parliamentarians who will assess the public interest implications of a specific merger proposal.

The Committee also believes that the onus is on the merger applicants to make their case that a merger by them would be in the public interest. Ultimately, they bear the burden of proof in this regard. We anticipate that the applicants would be asked to appear during the Committee's public hearings, at which time they could detail the benefits of the proposed merger and how the public interest would be safeguarded.

Clearly, the public interest is safeguarded when, following a large bank merger, all Canadians and Canadian businesses of all sizes and sectors and in all regions of Canada can access a comparable range of services as before the merger, with comparable convenience and at a comparable or lower price and similar or higher quality.

There will be concerns about the impact of potential branch closures, particularly in rural and remote regions and on Canadians (particularly the disabled, seniors and low-income individuals as well as those who reside in rural and remote regions) and Canadian businesses (particularly SMEs and perhaps in certain sectors). Concerns about the range of services and the ability to choose from a variety of service providers in all regions of Canada are also likely to exist, as are issues about the availability of financing. Job loss and the availability of high-quality jobs and head office locations within Canada are also elements of the public interest, as is the manner in which larger, more internationally competitive Canadian banks can contribute to long-term growth for Canada, increased shareholder value and a healthy financial services sector. The Minister of Finance will have to balance a range of competing interests in making the final decision about a specific merger application.

The Committee believes that all elements identified as components of the Public Interest Impact Assessment, as well as additional issues identified in this report, are public interest issues. We feel that, when assessing a particular merger proposal, a full range of access issues and contemplation of the impact on long-term Canadian growth are public interest considerations. Should a merger application be approved, what is needed for success is a seamless transition — for individual customers, small and medium-sized businesses, communities, shareholders and the banks themselves. Remedies — and the terms and conditions that flow from them — are an important tool that can be used by all parties in assuring that, in the transition, disruptions are minimized and stakeholders are at least as well off as they were prior to the merger.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

Merger proposals by Canadian banks and bank holding companies with more than $5 billion in equity continue to be subject to review by the Competition Bureau to assess competition concerns, by the Office of the Superintendent of Financial Institutions to assess prudential concerns and by the House of Commons Standing Committee on Finance to assess public interest concerns. To ensure that the review occurs with the assistance of all relevant information, the Competition Bureau and the Office of the Superintendent of Financial Institutions should complete their reviews as expeditiously and thoroughly as possible in order that their analysis is available to assist in the public hearing process. ..... PAGE 4

RECOMMENDATION 2

The list of items to be included in the Public Interest Impact Assessment, as identified in the Merger Review Guidelines, be retained. In completing the Assessment, merger applicants should have due regard for the clarification provided by the House of Commons Standing Committee on Finance in the areas of access and long-term growth for Canada. Moreover, the ability of the Minister of Finance to request, and of the merger applicants to provide, additional information should continue to exist..... PAGE 7

RECOMMENDATION 3

Merger applicants provide no less than an equivalent level and range of services to all Canadians before and after the merger, bearing in mind technological change and changing consumer requirements. Moreover, the merged entity should pay particular attention to ensuring access for disabled Canadians, seniors, low-income individuals and Aboriginal Canadians, as well as to ongoing community and charitable involvement efforts. ..... PAGE 11

RECOMMENDATION 4

Merger applicants demonstrate the manner in which the merged entity would increase access to capital for small and medium-sized businesses..... PAGE 14

RECOMMENDATION 5

Merger applicants outline the manner in which the merged entity would provide retail financial services at a comparable or lower price, on balance, during a transition period of up to three years..... PAGE 14

RECOMMENDATION 6

Merger applicants outline the manner in which the merged entity would ensure service to rural and remote communities where they are providing financial services at the time of the merger application. ..... PAGE 17

RECOMMENDATION 7

The federal government, having due regard for jurisdictional issues, take immediate steps to remove any impediments to the emergence and/or growth of credit unions in Canada..... PAGE 21

RECOMMENDATION 8

Merger applicants, to the greatest extent possible, ensure that job losses are minimized. Moreover, training, relocation and outplacement counselling should be provided by the merged entity, and employment reductions should be accommodated through attrition and early retirement incentives. In the event of involuntary job loss, compensation should be consistent with that provided by other financial service providers in similar circumstances. ..... PAGE 22

RECOMMENDATION 9

Merger applicants optimize head office and executive activities, and high-quality employment opportunities, in Canada. ..... PAGE 24

RECOMMENDATION 10

Merger applicants, when preparing their business case as required by the Public Interest Impact Assessment, indicate the manner in which the merger would benefit the domestic market and enhance their international competitiveness. ..... PAGE 27

RECOMMENDATION 11

The federal government undertake ongoing review of the legislative, regulatory and policy environments of the financial services sector to ensure that barriers to entry and expansion are eliminated or minimized, that the widely held ownership provisions which preclude foreign control continue, and that the sector is characterized by a level of competition that will continue to provide Canadians and Canadian businesses with high-quality, appropriately priced services. .. PAGE 29

APPENDIX A
LETTER FROM THE MINISTER OF FINANCE AND THE SECRETARY OF STATE (INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS)

October 24, 2002

Ms. Sue Barnes, M.P.
Chair, Standing Committee on Finance
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

The Honourable Leo Kolber
Chairman
Standing Senate Committee on
Banking, Trade and Commerce
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Ms. Barnes and Senator Kolber:

As you are aware, when the government introduced legislation on February 7, 2001 to establish the new framework for the financial sector in Canada, it issued guidelines governing the review process for mergers among banks with more than $5 billion in equity. That process includes three parts. The Competition Bureau will review the competition issues, the Office of the Superintendent of Financial Institutions will review prudential issues and the government will need to assess the public interest issues. In this latter regard, the House of Commons Standing Committee on Finance and the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce will be asked to conduct public hearings into the broad public interest issues that are raised by a specific merger proposal.

Since the release of these guidelines, some stakeholders have stated that the public interest tests associated with a bank merger review need greater clarity. The government agrees, and in this regard, it would be most helpful if your Committees would provide us with views on the major considerations that should apply in determining the public interest.

In providing your advice, you may wish to consider the public interest implications for large bank mergers on:

- the access of Canadians in all regions to convenient and quality financial services, giving special attention to the disabled, low income, and rural communities;

- the choice among financial services providers and the availability of financing for businesses, especially small businesses, and Canadians;

- the creation of long-term growth prospects for Canada through more effective Canadian-based internationally competitive institutions; and

- any adjustment or transition issues, including the treatment of employees.

The Secretary of State (International Financial Institutions) would be pleased to work with you during the course of your deliberations. It would be appreciated if you could provide your advice at your earliest convenience.

Yours sincerely,

The Honourable John Manley, P.C., M.P.

The Honourable Maurizio Bevilacqua, P.C., M.P.

APPENDIX B
MERGER REVIEW GUIDELINES

Department of Finance - News Release 01-014 -

On June 25, 1999, in *Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future*, the Government noted that:

> In this era of rapid economic change, technological revolution and globalization, mergers and acquisitions are legitimate business strategies for growth and success. However, given the key importance of the financial services industry, and the largest banks in particular, to the entire Canadian economy, it is essential to ensure that proposed mergers are in the best interests not only of their proponents, but of Canadians and the Canadian economy overall. To this end, the Government will establish a formal and transparent Merger Review Process among banks with equity in excess of $5 billion.

This document spells out the framework for the new Merger Review Process. This process applies to mergers among banks and bank holding companies with equity in excess of $5 billion. The application of the process will take into account changing circumstances in the condition of the banks.

There are three distinct phases to the Merger Review Process: an examination stage, a decision stage and, if required, a remedies stage.

Subject to the prerogatives of Parliament, the Government will seek to complete the decision stage of its review of major transactions within a maximum of five months after receiving a complete application and adequate supporting documentation from the parties. This will depend on the co-operation of the merging parties to quickly provide all of the necessary information for the assessment of the transaction.

Stage 1: Examination of the Proposal

1. The banks will apply to the Competition Bureau, the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) and the Minister of Finance in writing for permission to merge and will provide information necessary to assess the merger request.

2. The applicants will be required to prepare a Public Interest Impact Assessment (PIIA).

3. The Competition Bureau and OSFI will conduct reviews of the proposal from the competition and prudential perspectives.

4. Concurrently with the Bureau and OSFI reviews, the House of Commons Standing Committee on Finance (Finance Committee) and the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (Senate Committee) will be asked to conduct public hearings into the broad public interest issues that are raised by the merger proposal, using the PIIA as a key input.

5. Once they have completed their analyses of the proposed merger, the Commissioner of Competition and the Superintendent of Financial Institutions will provide to the applicants and to the Minister of Finance a letter with views on the competitive and prudential aspects of the proposed merger.

6. Upon receiving the inputs of the Competition Bureau and OSFI, the Minister of Finance will publicly release the documents, with due regard to the need to maintain the confidentiality of commercially sensitive information and information that may affect the stability of the Canadian financial system. These public documents will be available for scrutiny by the Finance Committee and Senate Committee.

7. Upon completion of its hearings and deliberations, the Finance Committee and Senate Committee will each report to the Minister of Finance on the broad public interest issues that are raised by the proposed merger.

Contents of the PIIA

8. In the PIIA, the applicants explain the rationale for the merger and the steps that they could take to mitigate any potential costs or concerns. It should be made widely available to provide a solid basis for public hearings on the transaction. Applicants will be expected to articulate the following in the PIIA:

   - their business case and objectives, that is, why they wish to merge;
   - the possible costs and benefits to customers and small and medium-sized businesses, including the impact on branches, availability of financing, price, quality and availability of services;
   - the timing and socio-economic impact of any branch closures or alternative service delivery measures at the regional level, and any alternative service delivery measures that might mitigate the impact;
   - how the proposal would contribute to the international competitiveness of the financial services sector;
   - how the proposal would affect direct and indirect employment and the quality of the jobs in the sector, distinguishing between transitional and permanent effects;
   - how the proposal would increase the banks' ability to develop and adopt new technologies;

- what remedial or mitigating steps in respect of public interest concerns the banks are prepared to take, such as divestitures, service guarantees and other commitments, and what measures to ensure fair treatment of those whose jobs are affected; and

- the impact the transaction may have on the overall structure of the industry.

9. The PIIA will also cover any additional issues that the Minister of Finance or the parties deem relevant in the context of a particular proposed transaction.

Stage 2: Minister of Finance Decision

10. Using the reports of the Competition Bureau, OSFI, the Finance Committee and the Senate Committee as inputs, the Minister of Finance will render a decision on whether the public interest, prudential and competition concerns that are raised by the transaction are capable of being addressed. If not, the transaction will be denied and the process will stop at this stage. If these concerns are capable of being addressed, the Merger Review Process will enter the negotiation of remedies stage.

Stage 3: Negotiation of Remedies

11. The Competition Bureau will negotiate the competition remedies and OSFI the prudential remedies with the merger applicants, and will work with the Department of Finance in co-ordinating an overall set of public interest remedies (including possible divestitures). These remedies would address concerns that have been raised during the review process.

Following the successful negotiation of remedies, the Minister of Finance will approve the transaction with terms and conditions that reflect those remedies.

APPENDIX C
LIST OF WITNESSES

TUESDAY, DECEMBER 10, 2002
Meeting No. 32

Competition Bureau

Gaston Jorré, Senior Deputy Commissioner of Competition
Richard Annan, Major Case Director and Strategic Policy Advisor
Gerry Birks, Senior Competition Law Officer

Office of the Superintendent of Financial Institutions

Julie Dickson, Assistant Superintendent, Regulation Sector
Paul Fecser, Senior Director, Registration and Approvals Division

TUESDAY, JANUARY 28, 2003
Meeting No. 33

Canadian Federation of Independent Business

Catherine Swift, President, Chief Executive Officer
Brien G. Gray, Senior Vice-President, Field Operations

WEDNESDAY, JANUARY 29, 2003
Meeting No. 34

Federation of Canadian Municipalities

James Knight, Chief Executive Officer
Susan Welke, Policy Analyst

Ontario Teachers' Pension Plan Board

Brian Gibson, Senior Vice-President, Active Equities

As an Individual

Robert Brown, Director, Institute of Insurance and Pension Research

FRIDAY, JANUARY 30, 2003
Meeting No. 35

"Option consommateurs"

Louise Rozon, Director
Jacques St-Amant, Legal Counsel

Consumers' Association of Canada

Robert Kerton, Chair, Economics and Finance Committee

Public Interest Advocacy Centre

Sue Lott, Counsel

Retail Council of Canada

Diane Brisebois, President and Chief Executive Officer

MONDAY, FEBRUARY 3, 2003
Meeting No. 36

Canadian Imperial Bank of Commerce

John Hunkin, Chairman and Chief Executive Officer

National Bank of Canada

Réal Raymond, President and Chief Executive Officer
Jean-Paul Caron, Vice-President, Corporate Affairs
Jean Houde, Senior Vice-President, Corporate Affairs, Member of the Executive Committee

RBC Financial Group

Gordon Nixon, President and Chief Executive Officer
Anne Sutherland, Senior Vice-President, Client Segment Strategies
Charles Coffey, Executive Vice-President

TUESDAY, FEBRUARY 4, 2003
Meeting No. 37

Investment Dealers Association of Canada

Joseph Oliver, President and Chief Executive Officer
Jon Cockerline, Director, Capital Markets

As Individuals

Hon. Douglas Peters, Economist
Arthur Donner, Economist and Consultant
Jean Roy, Full Professor of Finance

TUESDAY, FEBRUARY 4, 2003
Meeting No. 38

ATB Financial

Robert Ascah, Vice-President

Credit Union Central of Canada

Joanne De Laurentiis, President and Chief Executive Officer
Jack Smit, Chairperson, Board of Directors
Wayne Nygren, Director, Board of Directors and Chair, Legislative Affairs Advisory Committee

CS CO-OP (Community Financial Services)

Gary Seveny, President and Chief Executive Officer
Madeleine Brillant, Vice-President, Corporate Affairs

WEDNESDAY, FEBRUARY 5, 2003
Meeting No. 39

Canadian Community Reinvestment Coalition

Duff Conacher, Chairperson

Canadian Labour Congress

Andrew Jackson, Senior Economist, Social and Economic Policy

Community Foundations Canada

Monica Patten, President and Chief Executive Officer

HSBC Bank Canada

Martin Glynn, President and Chief Executive Officer

Women Entrepreneurs of Canada

Ada Lee, President
Pirjo Friedman, Member, Board of Directors

THURSDAY, FEBRUARY 6, 2003
Meeting No. 40

BMO Financial Group

Tony Comper, Chairman and Chief Executive Officer
Tim O'Neil, Executive Vice-President and Chief Economist
Karen E. Maidment, Executive Vice-President and Chief Financial Officer

Scotiabank

Peter C. Godsoe, Chairman and Chief Executive Officer

TD Bank Financial Group

Edmund Clark, President and Chief Executive Officer

THURSDAY, FEBRUARY 6, 2003
Meeting No. 41

As an Individual

Harold MacKay, Former Chair, Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector

APPENDIX D
LIST OF SUBMISSIONS

Jerry Ackerman

Association of Canadian Pension Management (ACPM)

ATB Financial

Bernard Sieger

Bank of Montreal Financial Group

Robert Brown

Canadian Action Party

Canadian Community Reinvestment Coalition

Canadian Federation of Independent Business

Canadian Imperial Bank of Commerce

Canadian Labour Congress

Committee on Monetary and Economic Reform

Competition Bureau

Consumers' Association of Canada

Credit Union Central of Canada

CS CO-OP (Community Financial Services)

Arthur Donner

R. Haalbroom

HSBC Bank Canada

Insurance Bureau of Canada

INTERAC Association

Investment Dealers Association of Canada

Hon. Henry N.R. Jackman

Frank Kovitz

James McIntosh

"Mouvement des caisses Desjardins"

National Bank of Canada

Office of the Superintendent of Financial Institutions

Ontario Teachers' Pension Plan Board

"Option consommateurs"

Pension Investment Association of Canada

Hon. Douglas Peters

Public Interest Advocacy Centre

RBC Financial Group

Retail Council of Canada

Mary Richardson

Ridgeline Corporation (The)

Jean Roy

Salter Street Films

Scotiabank

TD Bank Financial Group

Teamsters Canada

TG International Ltd. Management Consultants

Ray Waters

Lorne White

Women Entrepreneurs of Canada

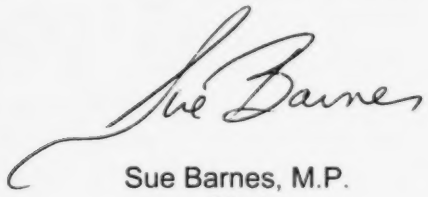
Tom Wood

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the report; however, notwithstanding the deadline of 150 days stipulated in Standing Order 109, the Committee requests that the comprehensive response to this report be tabled within 90 days of the presentation of the report to the House.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings *(Meeting No. 48 including the present report)* is tabled.

Respectfully submitted,



Sue Barnes, M.P.
Chair

SUPPLEMENTARY OPINION
BY THE BLOC QUÉBÉCOIS

TO THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE ENTITLED LARGE BANK MERGERS IN CANADA: SAFEGUARDING THE PUBLIC INTEREST FOR CANADIANS AND CANADIAN BUSINESSES

TABLED WITH THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE

In a spirit of co-operation and openness and with considerable interest, the Bloc Québécois was actively involved in the deliberations of the Standing Committee on Finance on the impact of the merger of the large banks in terms of the public interest.

The Bloc Québécois supports the general thrust of the report that the burden of proof lies with the banks, which have to prove that the mergers are necessary and in the public interest. However, we note that, while this notion is expressed in the text of the report, it is not given sufficient mention in the recommendations, and in recommendations 6 and 10, specifically.

Furthermore, the Bloc Québécois would have liked the report to be more explicit about public consultation. The requirement to evaluate proposed mergers as announced in debates on the bill entitled *An Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada* (Bill C-8) in June 2001 must be not only retained but incorporated in the *Bank Act*.

Two recommendations in particular do not reflect the Bloc Québécois desire to protect public interest in the process of bank mergers.

Recommendation 6

This recommendation makes timid reference to access to financial services for rural and remote communities, but ignores disadvantaged urban regions. We would have liked to see the Committee recommend the government establish a public consultation mechanism within the communities where a merger would result in the closure of branches, before such closure occurred, because the Bank Act is not sufficiently exigent in this regard. We would have liked the Committee to recommend to the government that it require banks to consult the public locally in the case of all proposed branch closings and to report their profits, losses and net income to permit an assessment of the merits of such closures. The consultation mechanism used by the Mouvement des caisses Desjardins du Québec, which allows its members review branch closings, could serve as an example.

As banking services are an essential service, we also consider that banks have a responsibility not only to serve the public, but to invest in the community. This is why the Bloc Québécois tabled a bill on community re-investment, an approach that will become all the more important in the case of mergers.

Recommendation 10

In the case of recommendation 10, the Bloc Québécois is of the opinion that most of the Committee members missed what is probably the most important issue and the one most difficult to evaluate, namely the macro-economic impact of creating a Canadian mega bank through a merger. Determining a merger's impact on the public interest requires a highly accurate evaluation of whether the benefits for the Canadian economy of a bank merger, specifically the new bank's increased international activity, offset the increased concentration in the banking sector. No study on the economic impact of a bank merger was brought to the attention of the Committee, and, to our knowledge, none exists. Indeed, at the first meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the impact of bank mergers on the public interest, the Director of the Financial Institutions Division, Financial Sector Policy Branch of the Department of Finance, Gerry Salembier, responded in answer to questions that no document or study existed with regard to the examination of bank mergers other than the guidelines of the Minister of Finance.

Of the factors that must be considered in determining whether a proposed merger is in the public interest, the matter of risk and the various types of risk is material for both the institutions merged and the other financial stakeholders and, in the final analysis, for the entire Canadian economy. A merger could, for example, increase risk in management terms. Accordingly, the following questions must be answered.

What impact would the failure of computer systems have on the protection of privacy, for example?

What protection would there be in the event of bad management by the managers of a mega bank?

What effect would increased homogeneity have on Canada's financial market?

Would the reduction in the number of players in the market not increase imitative behaviour thereby potentially increasing the volatility of economic and financial activity?

In short:

What impact could the merger of the big banks have on the Canadian financial markets?

In addition, however, the effects mergers might have on other areas must also be considered.

> **What impact could the creation of a mega bank have on monetary policy, the management of interest rates and on the Canadian dollar?**
>
> **What threat to the Canadian economy is posed by the difficulties experienced by a mega bank in its international activities?** For example, Jean Roy, professor at the school of Hautes Études Commerciales (HEC) suggested during Committee hearings that the provisions of the *Act to establish the Financial Consumer Agency of Canada* (Bill C-8) permitting the creation of financial holdings be used entirely to keep national and international activities separate as much as possible.

It is in response to these very legitimate concerns that the Bloc Québécois suggested to the Committee it include a recommendation to have the banks involved in a proposed merger demonstrate that the international activities of the new merged entity would be beneficial to the Canadian economy.

In addition, we would have liked the Committee to recommend to the Minister of Finance that he start looking now at ways to keep the national and international operations of a future merged entity as separate as possible.

In the opinion of the Bloc Québécois, the federal government has a responsibility to convince the public that its trust in the banks and their dealings as they affect the public interest is well placed, in particular, when the banks propose mergers.

Pierre Paquette
MP for Joliette

Pauline Picard
MP for Drummond

THE PUBLIC INTEREST IMPLICATIONS OF LARGE BANK MERGERS: A DISSENTING OPINION

Hon. Lorne Nystrom, M. P.
NDP Critic for Financial Institutions
March 2003

"The banks have survived quite nicely the way they are."
– Dr. Robert Kerton, Consumers' Association of Canada

Minister of Finance John Manley and Secretary of State for Financial Institutions Maurizio Bevilacqua have asked the Standing Committee on Finance and the Senate Banking Committee to spend time and energy to further investigate and clarify the public interest implications of large bank mergers. In so doing they have resurrected an issue that has been thoroughly rejected by Canadians.

The position of the NDP is clear: mega bank mergers have never been, and will never be, in the public interest. When four of the largest Canadian banks proposed to merge in 1998, it took a year of public hearings, protests, $4 million, five reports and the Competition Bureau to convince then Finance Minister Paul Martin that leaving one or two large private banks in control of the nation's credit was bad for competition, bad for jobs and bad for communities, and, therefore, not in the public interest.

There is no evidence that the Canadian financial landscape in 2003 is fundamentally different than in 1998. The MacKay task force then tabled its final report, in which it recommended that a Public Interest Impact Assessment Process be part of any bank merger proposal. The Finance Department's *Merger Review Guidelines* were developed in response to MacKay to help define the public interest. The banking industry has argued that these guidelines are too broad, that they need clarity. On the whole, however, the *Merger Review Guidelines* are already clear and sufficient. They must remain broad, in order to give the Finance Committee enough room for interpretation on a case-by-case basis. We agree with the committee that no useful purpose could be served by being overly prescriptive in providing guidance on the public interest implication of large bank mergers. We also believe that the onus is on the merger applicants to make their case that a merger would be in the public interest.

The Canadian banking system is one of the most concentrated systems in the world. Six largest banks account for more than 85 per cent of the assets of our banking industry and have even increased their share of deposits from 70% in 1997 to 73% in 2001. What could possibly improve if only two or three banks controlled the banking business?

- **Why Mega Bank Mergers Are Not in the Public Interest**

The Hon. Dr Douglas Peters PhD PC, the former Secretary of State (finance) for the Liberal government from 1993 to 1997 and former chief economist and senior vice president of TD Bank has shown that the public interest implications of bank mergers becomes obvious when answering the following questions:

Would the merger of Canada's major banks:

1. Lower the cost of banking services to individual Canadians?
2. Improve the level and quality of service that Canadians receive from their banks?
3. Increase the choices of Canadians in their banking services?
4. Improve the availability of credit and lower the cost of credit to small and medium-sized businesses in Canada?
5. Lower the cost of credit to Canada's large businesses?
6. Increase the profitability of Canadian banks from their international operations?
7. Improve the Canadian economy by increasing employment and economic growth?

The answer to all these questions is no. It is obvious - bank mergers in Canada would be detrimental to the public interest.

Only the systemic threat of a massive financial sector failure could justify the unholy alliances to which the Senate Banking Committee wishes to give its blessings. Even in the event of a massive financial sector failure, a diversified Canadian financial sector would more effectively manage the crisis and rely less on public funding to bail them out.

Canadian chartered banks say they need to become extra large to prosper in a global economy. They argue that only mega banks are able to compete internationally. They believe economies of scale can only be realized by mega-institutions.

All these arguments are false.

It is wrong to claim that our big banks need to grow to achieve economies of scale. Even the Bank of Canada has written that "empirical work thus far has provided no evidence that a bank has to be a mega-institution, rather than just large, to exploit most economies of scale." When the C.E.O.s of Canada's chartered banks argue they need to become mega banks to compete internationally, they fail to note that they already do extremely well internationally. And when they do not, evidence shows that their losses

have nothing to do with size but with bad lending decisions, such as TD's loans to the U.S. telecommunications sector and CIBC's adventures in New York in investment banking.

A marketplace controlled by two or three financial consortiums also means that these financial giants will continue to subsidize their overseas losses on the backs of Canadian consumers and taxpayers.

- **Foreign Competition**

Some claim that bank mergers will not hurt Canadian consumers. But those who expect some cavalry of foreign competitors to charge in and save consumers are deluding themselves. For the sheer dominance of Canadian mega banks over our domestic market place discourages foreign competition from launching any frontal assault. In fact, foreign bank subsidiaries have reduced their share of deposits from 7% in 1997 to 3% in 2001.

Instead, foreign financial institutions will tighten their grip on Canada's financial institutions by taking advantage of Paul Martin's jettisoning of the 10% wide ownership rule, which guaranteed that no single shareholder would control more than 10% of the ownership of a chartered bank.

- **Parliament Must Have the Final Word**

As stated in the 1998 NDP minority report (A Response to the "First [Interim] Report" of the Standing Committee on Finance—"The Future Starts Now"):

> *"Banks decide which firms survive and which ones fail; which jobs are created and which jobs are destroyed; who gets a home and who does not. Simply put, banks are not ordinary corporations. The banking sector does much more than just lend deposits. Banking institutions create money by granting loans to firms, consumers or governments. Banks also create money through indirect means such as securitization and off-balance sheet activities."*

Parliament has given Banks a special protected situation in Canada that is unlike any other industry. Banks have benefited from a special charter, allowing them to control credit; they have gradually increased their grip over the trust industry, absorbed all the large brokerage firms and are breaking new ground in the insurance market. Now, in the name of global competitiveness, they want to concentrate control by merging ultimately into two or three megabanks.

Bank charters granted by Parliament confer powers so sweeping that to prevent abuse, banks must be regulated by a democratically elected government and submitted to the discipline of market competition. Market concentration erodes competition and challenges the authority of Parliament. Leaving one or two private banks in control of the nation's credit is not in the public interest.

Experience has shown that the more a banking system is concentrated, the greater the risk of speculation at everyone's expense. Japanese mega banks have accumulated $1 trillion (U.S.) of potential losses because of speculative loans. Similar losses have happened to mega banks in the United States, France, Switzerland and Germany.

We are being hopelessly naive if we think such disasters could not occur in Canada. What will happen if a $700 billion mega bank were to fail? The federal government would have little choice but to step in and bail it out with taxpayers' money.

- **Putting the Peoples' Priorities First**

The truth is that big banks want to merge to reduce competition and create greater profits to keep shareholders happy. In order for this to happen, consumers and communities will have to contend with reduced competition, less choice and higher service charges — not to mention lay-offs and branch closures. In fact, when Canada Trust merged with TD bank, Canada Trust's higher service fees were imposed upon TD Bank customers by the new TD Canada Trust Corporation. Moreover, there is compelling evidence that mega bank mergers would make a bad situation worse for Canada's small businesses, businesses that have generated the majority of new jobs.

The relationship of Canadians with the banking sector goes well beyond the simplistic view that what is good for bank shares is good for Canadians. The fact that many Canadians are directly and indirectly shareholders of major banks, and that mergers *may* improve the return on their shares, is cold comfort for someone who needs a mortgage today, or an affordable loan.

It is clear that by supporting bank mergers, the Senate Banking Committee is failing to acknowledge the needs of Canadians. Important issues are being forgotten. We know that it was the Parliament of Canada that granted charters to Canada's big banks. These charters were privileges that allowed Canadian banks to have a dominant position in the domestic market. Banks are therefore not only accountable to their shareholders; they are accountable to the Parliament of Canada. For the unelected, unaccountable Senate to suggest that a bank merger review process should exclude a review by the House of Commons Finance Committee is no less than an abrogation of responsibility. Further still, any mega bank merger that is triggered simply by the thirst for ever-rising profits should be submitted to a vote in the House of Commons, after having been reviewed by the Finance Committee.

What about the rising stress of families falling deeper into debt and the many Canadians with no choice but to work in retirement? With heartbreaking levels of child poverty, poor childcare programs and education, the state of the working poor is reaching crisis proportions. Should not the Senate Banking Committee, and of course the House Finance Committee, provide a perspective on these more pressing issues?

If Parliament is serious about reopening a debate about banking, it should focus on the bread and butter issues that are important to working Canadians. A starting point would be to examine bank service charges, abusive credit card rates, ATM rip-offs, community reinvestment, offshore tax havens, CEO stock options.

Under no circumstances should the business imperative override the democratic process. We must stop pretending that mega bank mergers will in any way serve the public interest and start working to enhance, not hinder, the economic potential of all Canadians.

DEPOLITICIZATION OF BANK MERGERS MUST OCCUR

Supplementary Opinion of the Progressive Conservative Party

Background

In June 2000, the Liberal government introduced legislation and released guidelines dealing with prospective bank mergers in Canada. These measures would establish a framework with which bank mergers would be considered.

Banks would file an extensive application outlining their merger proposal along with a Public Interest Impact Assessment statement (PIIA).

The merger application would be subject to a very thorough review by the Competition Bureau. The Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) would review the prudential soundness of the merger.

The House of Commons Finance Committee and the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce would then conduct public hearings and summon the merging entities as witnesses in order to determine whether the merger is in the 'public interest.' The PIIA would serve as a key indicator.

The Minister of Finance, in October 2002, surprised the markets when he asked the committees to hold special hearings in order to first clarify somehow what the government itself meant by its own phrase 'public interest.' If the government did not know what the phrase 'public interest' meant, maybe they should not have used it.

The timing of this "public interest reference" was most curious inasmuch as it came scant days after the Prime Minister reportedly overruled his own Finance Minister and scotched merger proposals between the Bank of Nova Scotia and the Bank of Montreal, as well as between Manulife and the CIBC. The timing clearly showed that this was nothing more than another delaying tactic used by a government that is politically scared to death of bank mergers and is stifling the growth of a sector vital to the Canadian economy.

We believe this is simply foot-dragging — foot-dragging that will continue because this is a government that doesn't have the courage to make a difficult decision even if it is in the best interest of the country.

Ostensibly, after this Committee tables this Report, the government should be prepared to accept merger applications. However, whether this government will still be adverse to bank mergers remains to be seen.

Key Points

1. ***Public Interest Meaning***: The Minister wanted the Parliamentary committees to clarify public interest. Such a term is difficult to clarify and snubs definition. There are many principles that might suggest that a particular bank merger is in the public interest, such as, a minimal reduction of retail services, no increased fees or no reduction in access to capital. But to bring clarity or define the phrase 'pubic interest' in all cases is to define the word 'art'.

   In any event, the exhaustive review that is to be undertaken by the Competition Bureau will survey all the likely events that might occur as a result of any bank merger, such as, any substantial lessening of competition or decrease in services. The Competition Bureau's report on any merger will address the key issues related to the public interest.

2. **Another Government Delaying Tactic:** This Government has had three years to start dealing with bank mergers since it introduced the Merger Review Guidelines in 2000. Giving the Minister an additional 90 days to respond to this Report is unacceptable. I would urge the Minister of Finance to show bold leadership and respond to the report within 30 days. Otherwise it would bring any proposal directly onto a collision course with the Liberal Party's leadership convention in November 2003, thus delaying it further.

3. **Bank Merger Process Is Still Politicized:** The success of a bank merger proposal should not hinge on personal whims of prime ministers or finance ministers, nor should mergers be subject to another round of politicized Finance Committee hearings.

   In the words of Matthew Barrett, the Group Chief Executive of Barclays, "It's purely political and not about concentration…I think it's a disgrace".

   The merger entities should not have to appear before Parliamentary committees during the examination stage. Information pertinent to the merger will be fleshed out by the Competition Bureau and OSFI, under very transparent conditions.

4. **Minister of Finance Should Justify His Decision:** Currently, it is the banks who are to come before the Parliamentary committees to testify further as to why and how they want to merge. This is redundant. Their PIIA is sufficient to put forth that information.

It is the Finance Minister, as the person with the final say as to whether banks will be allowed to merge (or the prime minister in some governments), who should come before the Finance Committee to publicly state on record why a particular bank merger was accepted or denied. This would further help to depoliticize the bank merger process.

Recommendations

That the Minister of Finance respond to this Report within 30 days.

That the Minister of Finance appear before the Finance Committee to justify any decision on a proposed merger whether it be a denial or an approval.

Conclusion

The Progressive Conservative Party calls on the Liberal government to stop delaying and to stop playing politics with this very important issue; failing to do so will further disrupt the ability of Canada's financial institutions to develop and execute sound business strategies that will allow them to grow and expand, creating opportunity and prosperity for Canadians.

Scott Brison, M.P.
Progressive Conservative Finance Critic

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, March 19, 2003
(*Meeting No. 48*)

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:43 p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chair, Sue Barnes, presiding.

Members of the Committee present: Sue Barnes, Roy Cullen, Nick Discepola, Richard Harris, Sophia Leung, The Hon. Maria Minna, Shawn Murphy, Pauline Picard, Tony Valeri, Bryon Wilfert.

Acting Member present: Jim Peterson for Gary Pillitteri.

In attendance: *From the Library of Parliament:* June Dewetering, Acting Principal Analyst; Marc-André Pigeon, Analyst; Blayne Haggart, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on the public interest implications of large bank mergers.

The Committee resumed consideration of the draft report.

It was agreed, — That the draft report be adopted, as amended, as the Third Report of the Committee.

It was agreed, — That the title of the report be:

> LARGE BANK MERGERS IN CANADA: SAFEGUARDING THE PUBLIC INTEREST FOR CANADIANS AND CANADIAN BUSINESSES.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report; however, notwithstanding the deadline of 150 days stipulated in Standing Order 109, the Committee request that the comprehensive response to this report be tabled within 90 days of the presentation of the report to the House.

It was agreed, — That the Committee append to its report the dissenting or supplementary opinions immediately after the signature of the Chair provided that they are no more than 2 pages in length and submitted electronically to the clerk of the Committee, no later than Friday, March 21, 2003 at 3:00 p.m.

It was agreed, — That the Chair, analysts and clerk be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair be instructed to present the Third Report of the Committee to the House.

It was agreed, — That the Committee print 500 copies of the report in a bilingual format.

The Committee proceeded to the consideration of matters related to Committee business.

At 5:58 p.m., the Committee proceeded to sit in public.

Pursuant to Standing Order 106(4), the Committee proceeded to the consideration of the request by Richard Harris, Charlie Penson, Pierre Paquette and Judy Wasylycia-Leis in relation to the appearance of the Minister of Finance.

After debate, the question was put on the request and it was negatived on the following recorded decision:

Yeas (2): Richard Harris, Pauline Picard.

Nays (7): Roy Cullen, Nick Discepola, Sophia Leung, The Hon. Maria Minna, Shawn Murphy, Jim Peterson, Tony Valeri.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

LES FUSIONS DE GRANDES BANQUES : PROTÉGER L'INTÉRÊT PUBLIC POUR LES CANADIENS ET LES ENTREPRISES CANADIENNES

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Sue Barnes, députée
Présidente

Mars 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LES FUSIONS DE GRANDES BANQUES : PROTÉGER L'INTÉRÊT PUBLIC POUR LES CANADIENS ET LES ENTREPRISES CANADIENNES

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Sue Barnes, députée
Présidente

Mars 2003

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

PRÉSIDENCE

Sue Barnes, députée	*London-Ouest, ON*

VICE-PRÉSIDENTS

Nick Discepola, député	*Vaudreuil—Soulanges, QC*
Richard Harris, député	*Prince George—Bulkley Valley, C.-B.*

MEMBRES

Scott Brison, député	*Kings—Hants, N.-É.*
Rick Casson, député	*Lethbridge, AB*
Roy Cullen, député	*Etobicoke-Nord, ON*
Albina Guarnieri, députée	*Mississauga-Est, ON*
Rahim Jaffer, député	*Edmonton—Strathcona, AB*
Sophia Leung, députée	*Vancouver Kingsway, C.-B.*
L'hon. Maria Minna, députée	*Beaches—East York, ON*
Shawn Murphy, député	*Hillsborough, Î.-P.-É.*
Pierre Paquette, député	*Joliette, QC*
Charlie Penson, député	*Peace River, AB*
Pauline Picard, députée	*Drummond, QC*
Gary Pillitteri, député	*Niagara Falls, ON*
Tony Valeri, député	*Stoney Creek, ON*
Judy Wasylycia-Leis, députée	*Winnipeg-Centre-Nord, MB*
Bryon Wilfert, député	*Oak Ridges, ON*

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Paul Crête, député	*Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques, QC*
Yvon Godin, député	*Acadie—Bathurst, N.-B.*
Ivan Grose, depute	*Oshawa, ON*
Yvan Loubier, député	*Saint-Hyacinthe—Bagot, QC*
L'hon. Lorne Nystrom, député	*Regina—Qu'Appelle, SK*
Massimo Pacetti, député	*Saint-Léonard—Saint-Michel, QC*
L'hon. Jim Peterson, député	*Willowdale, ON*
Carmen Provenzano, député	*Sault Ste. Marie, ON*

GREFFIER DU COMITÉ

Richard Dupuis

ANALYSTES DU COMITÉ
Direction de la recherche parlementaire

June Dewetering
Blayne Haggart
Marc-André Pigeon

LE COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a examiné les répercussions en matière d'intérêt public de la fusion des banques et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

L'INTÉRÊT PUBLIC DANS LE PROCESSUS D'EXAMEN DES FUSIONS 2

A. Le bien-fondé de l'application d'un traitement différencié au secteur bancaire 3

B. L'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public 5

L'ACCÈS 8

A. L'accès pour tous les Canadiens 9

B. L'accès pour les entreprises 12

C. Accès à des services à prix abordable 16

D. Accès dans toutes les régions 16

E. Accès à un bon éventail de fournisseurs de services offrant une variété de services 19

F. Accès à des mesures de transition pour les employés 25

G. Accès à des emplois de haute qualité 26

CROISSANCE À LONG TERME POUR LE CANADA 27

A. Compétitivité à l'échelle internationale 28

B. Valeur pour les actionnaires 30

C. La santé du secteur des services financiers 31

LE PROCESSUS D'EXAMEN DES PROJETS DE FUSION DE GRANDES BANQUES 33

A. Les rôles du Bureau de la concurrence et du Bureau du surintendant des institutions financières 34

B. Le rôle des comités parlementaires 36

C. Le rôle du ministre des Finances 38

D. Conclusions au sujet du processus et de l'échéancier 39

CONCLUSION 40

LISTE DES RECOMMANDATIONS 43

ANNEXE A — LETTRE DU MINISTRE DES FINANCES ET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT (INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES) 47

ANNEXE B — LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À L'EXAMEN DES PROJETS DE FUSION 49

ANNEXE C — LISTE DES TÉMOINS 53

ANNEXE D — LISTE DES MÉMOIRES 55

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 57

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS 59

OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE 63

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR 69

PROCÈS-VERBAL 73

LES FUSIONS DE GRANDES BANQUES : PROTÉGER L'INTÉRÊT PUBLIC POUR LES CANADIENS ET LES ENTREPRISES CANADIENNES

INTRODUCTION

En octobre 2002, le ministre des Finances et le secrétaire d'État (Institutions financières internationales) ont fait parvenir au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et au Comité permanent des finances de la Chambre des communes une lettre leur demandant de se prononcer sur les éléments à prendre en compte pour déterminer si une fusion de grandes banques sert ou non l'intérêt public. Ils y affirmaient que, depuis la publication des Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion, applicables aux banques ayant des capitaux propres de plus de 5 milliards de dollars, certains intervenants avaient laissé entendre que les critères relatifs à l'intérêt public méritaient d'être précisés.

La lettre invitait les comités à réfléchir plus précisément aux répercussions des fusions sur :

- la mise à la disposition des Canadiens de toutes les régions de services financiers facilement accessibles et de qualité, une attention particulière étant accordée aux personnes handicapées ou à faible revenu et aux collectivités rurales;

- le choix des fournisseurs de services financiers et la disponibilité de fonds pour les particuliers et les entreprises, notamment les petites entreprises;

- la création de perspectives de croissance à long terme pour le Canada grâce à des institutions canadiennes plus efficaces et plus concurrentielles sur le plan international;

- toute question relative au rajustement ou à la transition, y compris le traitement réservé aux employés.

C'est ainsi que le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a tenu des audiences publiques sur le sens que les Canadiens donnent à l'expression « intérêt public ».

D'entrée de jeu, le Comité a reconnu que les fusions de grandes banques canadiennes étaient « des stratégies commerciales légitimes assurant la croissance et le succès[1] ». Par conséquent, nous nous sommes demandé non pas si les fusions devaient

[1] *La réforme du secteur des services financiers canadiens : Un cadre pour l'avenir*, 25 juin 1999, p. 24.

oui ou non être autorisées, mais plutôt quelles étaient les considérations relatives à l'« intérêt public » qui devaient être prises en compte. Le présent rapport résume les témoignages que nous avons entendus à ce sujet et expose notre avis sur les critères à considérer lorsqu'il s'agit d'évaluer si un projet de fusion entre grandes banques sert ou non l'intérêt public.

L'INTÉRÊT PUBLIC DANS LE PROCESSUS D'EXAMEN DES FUSIONS

L'actuel processus d'examen des fusions de grandes banques ou sociétés de portefeuille bancaires — celles dont les capitaux propres dépassent 5 milliards de dollars — découle largement des conclusions du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. Dans son rapport provisoire de 1997, celui-ci recommandait au gouvernement fédéral d'abandonner sa politique implicite interdisant les rachats entre grandes institutions et d'examiner plutôt les transactions envisagées selon leurs mérites. Il recommandait également que :

- le Bureau de la concurrence mesure les incidences d'une fusion envisagée sur la concurrence en se basant sur la *Loi sur la concurrence*;

- le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) évalue si un projet de fusion comporte des problèmes relatifs à la sécurité et la santé des institutions ou du système financier;

- le ministre des Finances évalue si un projet de fusion est compatible avec l'intérêt public.

À la suite du rapport final du Groupe de travail, le ministère des Finances a publié ses Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion. Celles-ci en définissent les trois étapes — l'étape de l'examen, celle de la décision et, au besoin, celle des correctifs — et elles distinguent trois parties pour l'étape de l'examen :

- le Bureau de la concurrence examine les incidences du projet de fusion du point de vue de la concurrence;

- le Bureau du surintendant des institutions financières examine le projet de fusion du point de vue de la réglementation prudentielle;

- parallèlement à ces examens, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et le Comité permanent des finances de la Chambre des communes sont invités à tenir des audiences publiques sur les questions générales d'intérêt public soulevées par le projet de fusion, en mettant à profit l'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public (EIIP) établie par les demandeurs, à titre de contribution au processus.

À l'étape de la décision, le ministre des Finances se sert des rapports du Bureau de la concurrence, du BSIF et des comités parlementaires pour décider si les questions d'intérêt public, les questions prudentielles et les préoccupations sur le plan de la concurrence peuvent être réglées. Dans la négative, la transaction est refusée.

Si les préoccupations peuvent être réglées, l'étape des correctifs s'amorce, aux fins de résoudre les problèmes soulevés dans le processus d'examen. Le Bureau de la concurrence et le BSIF négocient les correctifs à prendre en matière de concurrence et en matière prudentielle avec les candidats à la fusion et, de concert avec le ministère des Finances, ils coordonnent un ensemble de mesures d'intérêt public. Si la négociation est fructueuse, le Ministre des Finances approuve la transaction, sous condition de certaines modalités qui tiennent compte de ces correctifs. Si les modalités ne sont pas respectées, le Ministre peut s'adresser à un tribunal pour demander une ordonnance obligeant les intéressés à le faire. Sur demande, le tribunal peut prendre cette ordonnance et prendre toute autre ordonnance qu'il juge appropriée[2].

Les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion — qui ne font pas partie de la *Loi sur les banques* — affirment clairement que, sous réserve des prérogatives du Parlement, le gouvernement fédéral cherchera à terminer l'étape de décision de son examen dans les cinq mois de la réception d'une demande complète et des documents à l'appui de la part des demandeurs.

Ce processus d'examen diffère de celui qui est généralement appliqué aux autres entreprises du secteur privé. Pourquoi les grandes banques sont-elles traitées différemment? Ci-dessous une réflexion à ce sujet et une description plus détaillée de l'analyse des projets de fusion de grandes banques.

A. Le bien-fondé de l'application d'un traitement différencié au secteur bancaire

Depuis que les premières chartes bancaires ont été octroyées à la Bank of New Brunswick en 1820 et à la Banque de Montréal en 1822, le secteur bancaire canadien est assujetti à une réglementation relativement lourde[3]. À l'heure actuelle, quatre institutions gouvernementales sont chargées de le réglementer ou de résoudre les problèmes le concernant : la Banque du Canada, qui agit comme prêteur de dernier recours en cas de crise financière majeure; la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui garantit les dépôts admissibles faits dans les établissements membres (jusqu'à concurrence de

---

[2] L'article 229.1 de la *Loi sur les banques* se lit comme suit :
229.1 (1) En cas de manquement aux conditions afférentes à la délivrance de lettres patentes de fusion, le ministre peut, en plus de toute autre mesure qu'il est déjà habilité à prendre sous le régime de la présente loi, demander à un tribunal de rendre une ordonnance obligeant la banque ou ses administrateurs, dirigeants, employés ou mandataires en faute à mettre fin ou remédier au manquement ou toute autre ordonnance qu'il juge indiquée en l'espèce. Le tribunal peut acquiescer à la demande et rendre toute autre ordonnance qu'il juge indiquée.
(2) L'ordonnance peut être portée en appel de la même manière et devant la même juridiction que toute autre ordonnance rendue par le tribunal

[3] Voir H.H. Binhammer et Peter S. Sephton, *Money, Banking, and the Canadian Financial System, Eighth Edition*, Thomson Canada Limited, 2001.

60 000 $ par déposant); le Bureau du surintendant des institutions financières, qui surveille la stabilité du secteur des services financiers; et l'Agence de la consommation en matière financière du Canada, qui est chargée de protéger et de sensibiliser les clients des banques.

Les banques jouent un rôle capital dans la vie économique des particuliers et des entreprises. En vertu de leurs chartes, elles ont le droit de créer de l'argent au moyen de prêts et de lignes de crédit. Comme l'a dit M. Bernard Sieger au Comité, « la banque est au cœur de notre vie financière ». La plupart des gens estiment nécessaire de réglementer le secteur bancaire. Les avis divergent toutefois quant à la portée souhaitable de cette réglementation. M. Harold MacKay, ancien président du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, considère les grandes banques comme les plus importants intermédiaires financiers du Canada. Selon lui, un secteur bancaire canadien fort et concurrentiel est essentiel à l'avenir du pays. Teamsters Canada a exhorté le Comité à « considérer la fonction bancaire comme un bien collectif et à créer des politiques qui soient au service des banques et des consommateurs. Si l'on oublie que les services bancaires constituent un bien collectif, on risque de prendre des décisions qui ne servent que les banques et leurs actionnaires ».

Pour leur part, les grandes banques admettent également la nécessité d'une réglementation. Par exemple, le Groupe financier de la Banque de Montréal a déclaré au Comité : « le secteur bancaire est très réglementé en raison de son rôle délicat d'intermédiaire, et nous reconnaissons que la façon dont le secteur est organisé touche effectivement l'intérêt public, de même que les résultats qu'il obtient pour les individus, les entreprises petites et grandes et l'ensemble de l'économie ».

Selon les témoignages reçus, le Comité se rend compte que certains considèrent les banques comme un service public et l'accès aux services bancaires comme un droit fondamental et estiment que les banques jouent un rôle essentiel dans notre contexte socioéconomique. Nous estimons qu'une réglementation du secteur bancaire est à la fois appropriée et nécessaire, mais qu'elle doit néanmoins être une réglementation de niveau et de type adéquats. De même, à notre avis, il est tout à fait souhaitable que les fusions projetées par de grandes banques soient assujetties à un processus d'examen différent de celui qui s'applique généralement aux autres secteurs. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 1

Que les fusions projetées par des banques et des sociétés de portefeuille bancaires ayant des capitaux propres supérieurs à 5 milliards de dollars restent assujetties à des examens du Bureau de la concurrence, qui les étudiera du point de vue de la concurrence, du Bureau du surintendant des institutions financières, qui les étudiera du point de vue de la réglementation prudentielle, et du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, qui les examinera du point de vue de l'intérêt public. Pour que l'examen puisse se faire sur la base de tous les renseignements utiles, il

faudrait que le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières réalisent leurs études aussi rapidement et complètement que possible, de sorte que leurs analyses puissent servir d'appui lors des audiences publiques.

Le Comité a décidé de ne pas commenter le rôle du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce estimant que c'est à celui-ci de déterminer la nature de son engagement dans les audiences concernant l'évaluation de l'intérêt public dans le processus de fusion de grandes banques.

B. L'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public

Comme nous l'avons dit plus haut, les parties à une fusion projetée sont tenues de préparer une Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public (EIIP), qui est l'un des éléments dont se serviront les comités parlementaires pour soupeser les grands problèmes d'intérêt public liés au projet de fusion. Dans l'EIIP, les demandeurs doivent expliquer le bien-fondé de la fusion envisagée ainsi que les mesures qu'ils pourraient prendre pour réduire les coûts ou problèmes susceptibles d'en découler. Les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion énumèrent les renseignements que les demandeurs doivent fournir :

- Une analyse de rentabilisation et les objectifs des parties;
- Les avantages et les coûts éventuels pour les clients et pour les petites et moyennes entreprises, y compris l'incidence pour les succursales, la disponibilité du financement, le prix, la qualité et la disponibilité des services;
- Le calendrier et les répercussions socioéconomiques de la fermeture de succursales ou de l'adoption de mécanismes de diversification des modes de prestation de services à l'échelon régional, ainsi que les mécanismes de diversification des modes de prestation de services qui pourraient atténuer ces répercussions;
- La façon dont le projet contribuera à la compétitivité internationale du secteur des services financiers;
- L'effet direct et indirect du projet sur l'emploi et sur la qualité des emplois dans le secteur, une distinction étant faite entre les effets transitoires et les effets permanents;
- La façon dont le projet accroîtra la capacité des banques de mettre au point et d'adopter de nouvelles technologies;

- Les correctifs ou les mesures d'atténuation, en réponse aux préoccupations d'intérêt public exprimées, que les banques sont prêtes à adopter, comme le dessaisissement, des garanties de service ou autres engagements et les mesures prévues pour assurer le traitement équitable de ceux dont l'emploi est touché par une fusion;

- L'incidence que pourrait avoir la transaction sur la structure générale du secteur.

L'EIIP couvre en outre toute autre question que le ministre des Finances ou les parties intéressées jugent pertinentes dans le contexte de tel ou tel projet.

Les témoins qui ont parlé de l'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public sont en général d'avis que son élaboration — et les éléments qu'elle contient — est utile, en particulier pour faire en sorte que les intéressés s'engagent raisonnablement à protéger l'intérêt public.

Toutefois, certains ont exprimé des réserves. Par exemple, aux yeux du Centre pour la défense de l'intérêt public, « cela laisse entendre que les fermetures de succursales sont inévitables, et qu'il faut s'intéresser uniquement au moment et aux conséquences de ces fermetures, ainsi qu'à l'existence de "mécanismes de diversification des modes de prestation de services", mais cette expression n'est pas définie. Parle-t-on ici d'une banque offrant tous les services ou d'un guichet automatique? »

Le professeur Jean Roy a proposé au Comité, comme éventuel moyen de rendre moins vagues les critères de l'EIIP, que le gouvernement déclare, par exemple, « que toute opération acceptable pour le Bureau du surintendant des institutions financières et le Bureau de la concurrence sera acceptée, à condition que des engagements raisonnables soient pris pour protéger l'intérêt public ». Selon lui, toutefois, le gouvernement devrait conserver « la responsabilité de contrôler les impacts négatifs que ces transactions pourraient avoir, à court terme, sur les clientèles vulnérables. Le volet des examens d'impact sur l'intérêt public doit être conservé dans le but d'exiger de la part des banques candidates à une fusion qu'elles prennent des engagements raisonnables pour protéger l'intérêt public ».

Le Groupe financier de la BMO a proposé quelques éléments susceptibles d'être ajoutés à l'EIIP. Ainsi suggère-t-il au Comité de recommander que les candidats à la fusion précisent :

- la façon dont les collectivités rurales seraient servies, y compris un engagement à y maintenir des succursales pendant une période raisonnable;

- la façon dont les clients seraient touchés en ce qui concerne les tarifs, les produits et les services;

- la façon dont la disponibilité du crédit serait touchée, en précisant la place qu'auront les services aux particuliers et aux petites entreprises dans les activités de la nouvelle banque;

- la façon dont on tirerait parti de l'attrition, du recyclage et du redéploiement pour limiter les pertes d'emploi dans les cas de chevauchement ou de double emploi à court terme;

- la façon dont les employés touchés par une perte d'emploi à court terme pourraient profiter d'une indemnité de départ, avec indication du nombre de postes qui seraient supprimés à court terme;

- des prévisions sur la croissance de l'emploi que la transaction entraînera à long terme.

Le Comité remarque que certaines questions, notamment la disponibilité du financement, les tarifs et les effets sur l'emploi font déjà partie explicitement des composantes de l'EIIP évoquées dans les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion, tandis que la question du service aux collectivités rurales y est implicite.

Les représentants des grandes banques canadiennes estiment important que le processus soit prévisible. Selon la Banque Canadienne Impériale de Commerce, les mécanismes du BSIF et du Bureau de la concurrence sont clairs. Ce qu'il faut, estime-t-elle, c'est « une prévisibilité analogue dans la détermination des critères qui répondent à l'« intérêt public ». RBC Groupe financier a déclaré au Comité que « le fait qu'il existe déjà des lignes directrices portant sur des questions comme l'accès aux services, les fermetures de succursales et les problèmes liés à la transition, par exemple l'emploi, entraîne une ambiguïté supplémentaire et force l'industrie à se débattre avec la définition des problèmes d'intérêt public. Par conséquent, il est impératif non seulement que le gouvernement précise la notion d'"intérêt public", mais qu'il publie des directives expresses concernant l'Évaluation de l'incidence pour l'intérêt public ».

M. Harold MacKay est d'avis que les précisions sur tel ou tel point ne devraient pas comporter de critères numériques fixes. Selon lui, une trop grande précision pourrait empêcher le Ministre de choisir la meilleure voie pour l'intérêt public, dans le contexte d'un projet de fusion particulier. M. MacKay recommande plutôt que les Lignes directrices affirment explicitement que le Ministre, au moment de la décision finale, doit trouver le point d'équilibre entre les avantages et les inconvénients pour l'intérêt public, et non pas s'attacher à des règles portant sur des éléments précis. Option Consommateurs est du même avis. Selon cet organisme, s'il est vrai que les Lignes directrices peuvent être améliorées, chaque fusion doit être traitée séparément, et les seuils chiffrés pourraient s'avérer « encombrants et inflexibles ».

TG International et la Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire pensent qu'il faudrait fournir des données plus nombreuses et plus consistantes sur les problèmes d'intérêt public liés aux banques. Ces témoins ont fait directement allusion aux déclarations sur les responsabilités envers la collectivité et à la

loi américaine intitulée *Community Reinvestment Act*. Le Comité souligne que, pour l'instant, les banques dont les capitaux propres sont de un milliard de dollars ou plus sont tenues de déposer annuellement des déclarations sur leurs responsabilités envers la collectivité, qui doivent contenir toute une série de renseignements.

Selon le Comité, les actuelles exigences de l'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public sont fort étendues. Aussi, ne voyons-nous pas la nécessité de définir d'autres sujets susceptibles d'y figurer. Nous sommes favorables à ce que le Ministre puisse exiger la fourniture de renseignements supplémentaires dans l'EIIP — peut-être en fonction des circonstances que revêt tel ou tel projet particulier de fusion — et à ce que les candidats à une fusion puissent fournir tous les renseignements supplémentaires qu'ils jugent utiles. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que la liste des éléments à inclure dans l'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public, tels que définis dans les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion, reste telle quelle. Lorsqu'ils remplissent l'évaluation, les auteurs de la demande devraient prendre dûment en compte les précisions fournies par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans les domaines de l'accès et de la croissance à long terme pour le Canada. De plus, il y a lieu de maintenir l'habilitation du ministre des Finances à exiger des renseignements supplémentaires, et la possibilité pour les candidats à la fusion d'en fournir.

Il importe toutefois de préciser ce qui est attendu, dans plusieurs domaines, pour protéger l'intérêt public, et le Comité fournit cette précision d'une manière non prescriptive dans les recommandations 3 à 10.

L'ACCÈS

Dans une économie de marché comme celle du Canada, l'accès au secteur des services financiers est essentiel. Les besoins en services bancaires varient selon la situation de chaque client. Les petites et les moyennes entreprises (PME) ont besoin d'avoir accès à des prêts ou à des marges de crédit afin de pouvoir financer leurs coûts permanents, tandis que les étudiants ont besoin de prêts pour financer leurs études, et les candidats à la propriété ont habituellement besoin d'une hypothèque pour acheter une maison. De plus, les employés ont besoin d'un compte de banque pour pouvoir encaisser leurs chèques ou recevoir le dépôt électronique de leur salaire, tandis que les consommateurs peuvent avoir besoin de cartes de crédit pour acheter en ligne, par téléphone ou en personne.

La participation active à la société sur le plan économique est tributaire d'une relation entre le secteur des services financiers et les citoyens et leurs affaires. Il est donc question ci-après de toute une gamme de questions d'accès : l'accès, pour tous les

Canadiens et les entreprises canadiennes, à des services à prix raisonnables, dans toutes les régions du pays, à un bon éventail de fournisseurs offrant une variété de services, à des mesures de transition pour les employés et à des emplois de haute qualité.

A. L'accès pour tous les Canadiens

Pendant les audiences du Comité, certains témoins ont exprimé la crainte que la fusion de banques ne porte préjudice à certains groupes vulnérables de la société, dont les personnes handicapées, les personnes âgées et les particuliers à faible revenu. Ces groupes dépendent souvent davantage que d'autres segments de la population des succursales pour leurs services bancaires, et ils ne peuvent généralement pas utiliser les services bancaires offerts par téléphone ou par Internet.

Ainsi, les personnes ayant des déficiences cognitives ou physiques peuvent trouver difficile, voire impossible, d'utiliser les services bancaires téléphoniques ou électroniques s'ils ont de la difficulté à se souvenir de leur numéro d'identification personnel, à utiliser des codes d'accès ou à traverser les multiples étapes de vérification de l'information. Il peut être difficile aussi d'utiliser ce type de services quand on est faiblement alphabétisé ou que les coûts sont prohibitifs. En outre, même si la plupart des grandes banques du Canada offrent des comptes de banque à frais modiques[4], l'ouverture de tels comptes peut néanmoins s'avérer trop coûteuse pour les personnes à revenu modeste, comme l'a signalé au Comité la Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire. La figure 1 donne un résumé des comptes à frais modiques qu'offraient les grandes banques canadiennes en date de février 2001.

[4] En 1997, les grandes banques ont adopté un code volontaire à l'égard de l'accès à des comptes bancaires à frais modiques pour toute personne ayant les pièces d'identité voulues. Pour plus de détails, voir http://www.fin.gc.ca/news97/97-012f.html.

Figure 1 : Comptes à frais modiques offerts par les grandes banques canadiennes en date de février 2001

Banque	Frais mensuels	Total des transactions	Nombre maximum de transactions en succursale	Autres caractéristiques
Banque de Montréal	3,50 $	10	10	1 demande gratuite au sujet du compte
La Banque de Nouvelle-Écosse	3,95 $	12	4	
Banque Canadienne Impériale de Commerce	4,00 $	12	12	
Banque HSBC Canada	4,00 $	12	4	1 débit électronique additionnel pour chaque virement automatique; mises à jour gratuites du solde aux guichets automatiques HSBC, par téléphone ou par Internet
Banque Laurentienne du Canada	2,95 $	8 (6 électroniques + 2 en succursale)	2	
Banque Nationale du Canada	3,50 $	12 (10 électroniques + 2 en succursale)	2	
Banque Royale du Canada	4,00 $	Pas moins de 12 (on en offre actuellement 15)	15	
La Banque Toronto-Dominion	3,95 $	14 (10 électroniques + 4 en succursale)	4	Pas de frais mensuels si le solde mensuel est d'au moins 1 000 $. Relevé bancaire gratuit ou option du livret pour 2 $ par mois

Source : Ministère des Finances Communiqué 01-014. Voir : http://www.fin.gc.ca/news01/data/01-014_4f.html

Le Comité constate que le gouvernement fédéral a préparé un règlement — figurant pour examen en ce moment dans la *Gazette du Canada* — qui codifie essentiellement le code volontaire actuel du secteur bancaire, à quelques petites différences près. Ainsi, le règlement prévoit qu'une personne doit être autorisée à ouvrir un compte, quels que soient ses antécédents financiers[5], à condition de pouvoir produire :

- deux pièces d'identité acceptables, par exemple un permis de conduire du Canada, un passeport canadien, un certificat de naissance et une carte d'assurance sociale[6];

[5] En d'autres mots, une déclaration de faillite ou d'autres difficultés financières ne peuvent être invoquées pour refuser l'ouverture d'un compte à une personne, à moins que celle-ci ait des antécédents de fraude ou d'autres activités illégales liées à la faillite.

[6] Le lecteur trouvera une liste complète des pièces d'identité acceptables, ainsi qu'une description détaillée du Règlement au site de la *Gazette du Canada* intitulé « Règlement sur l'accès aux services bancaires de base », http://canadagazette.gc.ca/partI/2002/20021130/html/regle-f.html.

- une pièce d'identité, pourvu que l'identité de la personne soit aussi confirmée par un client en règle de la banque membre ou un particulier jouissant d'une bonne réputation dans la communauté où la banque membre est située[7].

Une banque qui refuse à une personne l'ouverture d'un compte en raison de questions liées à son identité doit fournir un avis écrit de son refus et une déclaration informant le client que celui-ci peut porter plainte auprès de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada.

Dans son rapport de 1998, le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien a souligné que « Les fermetures de succursales n'ont pas le même effet sur tous les groupes composant la société canadienne. [...] elles ont été un sujet de préoccupation principalement pour les résidents des petites localités rurales ou des quartiers défavorisés des villes[8] ». Les banques ont promis de prendre des mesures pour répondre à ces préoccupations. La Banque Canadienne Impériale de Commerce, par exemple, affirme qu'elle a pour principe de fournir l'accès aux services bancaires aux personnes ayant des besoins particuliers quand il est possible de le faire et, à son avis, toute entité issue de fusions doit aussi appliquer ce principe.

D'autres banques partagent ces points de vue. Ainsi, la Banque de Nouvelle-Écosse a expliqué au Comité que les comptes à frais modiques, les succursales rurales et le régime de fermeture d'une succursale — avec période d'avis officiel et consultation de la collectivité —, l'accès pour les personnes handicapées et l'accès aux guichets automatiques ou grâce aux nouvelles technologies électroniques, téléphoniques et autres, sont autant d'éléments essentiels aux yeux des consommateurs. Le Groupe financier de la Banque de Montréal a précisé que les nouveaux modes d'accès, comme les services bancaires téléphoniques, les guichets automatiques et les services par Internet, se multiplient, mais que certains Canadiens — et en particulier certaines personnes âgées — n'osent pas les utiliser. Pour eux, la fermeture d'une succursale représente une perte importante.

Les témoins n'en ont pas fait mention, mais le Comité estime néanmoins que d'autres groupes vulnérables, comme les Autochtones et les néo-Canadiens, éprouvent peut-être aussi des difficultés à obtenir du crédit et d'autres services financiers. Nous constatons toutefois que certaines institutions financières fournissent des services bancaires axés spécialement sur les besoins des Autochtones et estimons que ce genre de mesures doit continuer.

L'incidence possible de la fusion de grandes banques sur les dons de charité est une autre source d'inquiétude. En effet, les représentants de Fondations communautaires du Canada ont déclaré au Comité que d'après certaines données, qui

---

7 Une personne doit également divulguer son nom, sa date de naissance, son adresse (s'il y a lieu) et sa profession (s'il y a lieu) et permettre à la banque de vérifier la validité de son identité.

8 *Changements, défis et possibilités — Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien*, septembre 1998, p. 191.

font d'ailleurs l'objet d'études visant à les confirmer, quand deux entreprises fusionnent, leur participation à la collectivité tend à diminuer jusqu'à correspondre au niveau de participation de seulement l'une d'entre elles. Ils craignent donc que cela se produise avec la fusion des banques.

Le Comité fait siennes les préoccupations des témoins concernant l'accès aux services financiers pour tous les Canadiens, particulièrement les personnes handicapées, âgées ou à faible revenu et les autres groupes vulnérables, et concernant l'incidence d'une fusion sur les dons de charité et les autres formes de participation communautaire des banques. Par contre, nous sommes sensibles aussi aux mesures prises par les banques pour offrir des comptes à frais modiques, recourir à des technologies utiles et contribuer au tissu social du pays. À notre avis, les difficultés financières que doivent relever certains groupes et particuliers peuvent entraîner un déficit social; or, il incombe aux grandes banques, qu'elles fusionnent ou non, d'aider à remédier aux éventuels déficits sociaux découlant de telles difficultés. Voilà pourquoi le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que les parties à un projet de fusion s'engagent à offrir à tous les Canadiens un niveau et un éventail de services au moins équivalents à ceux offerts avant la fusion, compte tenu des progrès technologiques et de l'évolution des besoins des consommateurs. De plus, l'entité issue de la fusion doit veiller tout particulièrement à assurer l'accès aux services aux personnes handicapées, aux personnes âgées, aux personnes à faible revenu et aux Autochtones, ainsi qu'à poursuivre ses activités communautaires et charitables.

B. L'accès pour les entreprises

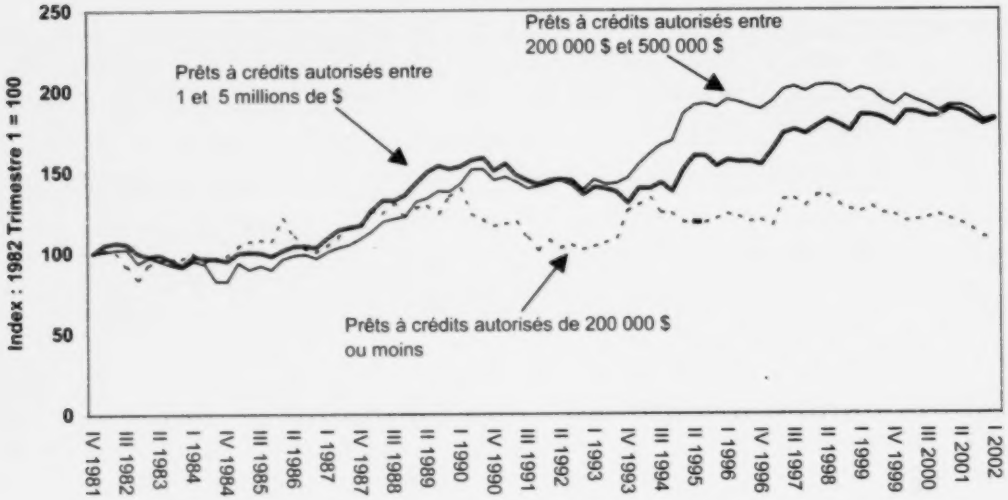
L'accès est aussi une question importante pour les PME[9], principalement l'accès au financement, surtout les marges de crédit et les prêts. Dans la première moitié des années 1990, de nombreuses PME avaient l'impression que les grandes banques à charte limitaient indûment le crédit. Les banques, pour leur part, jugeaient qu'à la suite de la récession de 1990-1991, de nombreuses entreprises avaient été acculées à la faillite ou étaient devenues pratiquement insolvables, et qu'il était peu sage de prêter dans de telles conditions.

La figure 2, qui présente les prêts autorisés par les banques à charte pendant la période 1981-2002, montre une baisse des autorisations de prêts de 200 000 dollars ou moins au début des années 1990. La figure montre aussi que les autorisations de prêts de ce montant ont piétiné pendant les années 1990, malgré une forte croissance

[9] Les petites entreprises sont généralement celles qui comportent moins de 50 employés, tandis que les moyennes entreprises comptent de 50 à 499 employés.

économique dans les cinq dernières années de la décennie. Par comparaison, les autorisations de prêts valant entre 200 000 et 500 000 dollars et ceux de 500 000 à 1 million de dollars ont repris depuis la récession du début des années 1990.

Figure 2: Prêts des banques à charte selon l'importance des crédits autorisés, 1981-2002



Source : Bibliothèque du Parlement et *Statistiques bancaires et financières de la Banque du Canada* (données trimestrielles). CANSIM II séries : B2773, B2786 et B2799.

Les besoins en crédit de la plupart des PME sont assez faibles. En effet, selon certaines sources, le prêt moyen consenti à une PME n'atteint même pas 50 000 $[10]. En outre, la Banque Canadienne Impériale de Commerce a signalé que 70 % de tous les prêts aux petites entreprises sont inférieurs à 250 000 $. De plus, selon Industrie Canada, 23 % des PME ont déposé une demande de prêt en 2000, et 82 % de ces demandes ont été approuvées[11]. Par ailleurs, d'après une enquête réalisée en 1998 par l'Association des banquiers canadiens, 38 % des PME ont fait des demandes de prêt, et 93 % de ces demandes ont été approuvées[12].

Une bonne partie de ces chiffres provient des données générales de l'industrie, y compris l'ensemble des banques à charte, et non seulement des cinq grandes banques. Or, certaines des grandes banques ont affirmé avoir accru leurs prêts aux petites entreprises au cours des années 1990 et depuis le début du millénaire, et qu'à leur avis, le crédit sur ce marché est extrêmement compétitif. Selon les représentants de la Banque

[10] Allan Riding. 1998. *Financing Entrepreneurial Firms : Legal and Regulatory Issues*, p. 18.

[11] *Financement des PME au Canada*, Industrie Canada, 2002, p. 18.

[12] *Ibid.*

TD, toutes les banques ont à cœur les services bancaires aux petites entreprises et la concurrence interbancaire est féroce dans ce secteur, puisque les PME forment l'épine dorsale de l'économie canadienne.

Les données de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante montrent que, globalement, la part du marché des prêts aux petites entreprises détenue par les cinq grandes banques est passée de 75,5 % en 1989 à 66,7 % en 2002[13]. Les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires sont celles qui ont le plus accru leur part du marché, puisque celle-ci est passée de 13,4 % de tout le crédit consenti aux petites entreprises en 1989 à 20,7 % en 2002.

Le Comité note que les prêts aux petites entreprises sont généralement plus risqués que les prêts plus importants. Les données de Statistique Canada indiquent qu'en 2000, le taux de perte pour les montants autorisés inférieurs à 50 000 $ était de 1,5 %, de 0,9 % pour les montants autorisés de 50 000 $ à 249 999 $, de 0,5 % pour les montants de 250 000 $ à 999 999 $ et de 0,3 % pour les montants de 1 million de dollars et plus[14].

Même si la part du marché des caisses d'épargne et de crédit et des caisses populaires s'est accrue et si certains éléments tendent à démontrer qu'elles offrent un meilleur service à leur clientèle de PME[15], le Comité a appris que les grandes banques continuent de jouer un rôle important dans le financement des PME en raison de leur réseau de succursales et de guichets automatiques et parce qu'elles tendent à offrir un plus grand éventail de services bancaires et sont mieux placées pour aider le secteur des PME en expansion. Les fermetures de succursales pourraient néanmoins réduire l'accès à ces services, et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a indiqué au Comité que « malgré quelques incursions limitées d'autres acteurs au cours des dernières années, ceux-ci ne peuvent tout simplement pas offrir la gamme complète de services financiers dont la moyenne des petites entreprises a besoin ». La Fédération a aussi souligné que même si « selon les partisans [des fusions bancaires], les caisses de crédit et les sociétés de fiducie combleront le vide. C'est tout à fait improbable. Alors qu'il est vrai que certaines caisses de crédit offrent un bon service, [...] il faut dire que les caisses de crédit et les sociétés de fiducie ont une présence et un pouvoir infimes sur le marché national. Leurs connaissances en matière de prêts commerciaux sont peu développées, et elles ne sont pas outillées pour croître avec les entreprises au fur et à mesure qu'elles prennent de l'expansion et se spécialisent ».

Le Comité note que, d'après des données de Statistique Canada pour 2000, les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires occupent une part disproportionnée du marché des prêts aux PME, avec 38 % du marché des prêts de

---

[13] Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, « Fusions bancaires : Dans l'intérêt de qui? », octobre 2002, http://www.cfib.ca/default_F.asp?1=F.

[14] Statistique Canada, « Enquête auprès des fournisseurs de services de financement aux entreprises », *Le Quotidien*, 29 janvier 2002.

[15] Voir la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, « Investir dans l'entreprenariat : Résultats du sondage de la FCEI sur les banques », mars 2001, http://www.cfib.ca/research/reports/default_f.asp.

moins de 50 000 $ et 26 % du marché des prêts dont le montant se situe entre 50 000 $ et 249 999 $, comparativement à 51 % et 57 % respectivement pour les grandes banques. Les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires semblent impatientes d'accroître leur présence auprès des PME. La Centrale des caisses de crédit du Canada a informé le Comité du fait qu'« advenant une fusion des grandes banques, il faut s'attendre à ce que bon nombre de Canadiens se tournent vers [...] les caisses d'épargne et de crédit pour leur offrir un plus grand choix de services financiers au détail et un meilleur accès à ces services, notamment en ce qui concerne les prêts aux PME ». Pour sa part, la Banque nationale du Canada est, elle aussi d'avis que, si fusion il y a, les banques qui fusionnent devraient être obligées de vendre un nombre suffisant de succursales pour maintenir une certaine concurrence dans les services bancaires offerts aux PME.

Le Comité a également recueilli le témoignage des femmes entrepreneures qui trouvent particulièrement difficile parfois d'obtenir du financement bancaire. L'association Les femmes chefs d'entreprise du Canada nous a dit qu'à cet égard elle trouvait « préoccupant de constater que les petites et moyennes entreprises dirigées par des femmes n'ont pas le même accès au crédit et aux services que les entreprises dirigées par des hommes. Il faut soutenir l'accès au crédit des entreprises dirigées par des femmes pour que les fusions de banques n'aient pas pour effet de le réduire encore [16] ».

Le Comité est d'avis que nos grandes banques jouent un rôle déterminant dans la prestation d'une gamme de services — particulièrement l'accès aux capitaux — aux petites et moyennes entreprises canadiennes, et il importe que tous les secteurs et toutes les régions du pays y aient accès. Les petites et moyennes entreprises sont un rouage essentiel de notre croissance économique. Par conséquent, nous estimons qu'elles doivent continuer d'avoir accès aux services, en particulier si d'autres concurrents — les caisses d'épargne et de crédit, les caisses populaires et d'autres — réussissent à se tailler une place sur le marché et à prospérer. À cet égard, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que les parties à un projet de fusion indiquent en quoi l'entité issue de la fusion améliorera l'accès des petites et moyennes entreprises à du capital.

---

[16] Bien que les données montrent que les femmes chefs d'entreprises sont moins susceptibles d'obtenir un prêt que leurs homologues masculins, il est difficile de dire si leurs demandes de prêt sont rejetées parce qu'elles sont des femmes ou en raison de la nature de leur entreprise. Les femmes chefs d'entreprise sont proportionnellement plus nombreuses à exploiter de petites entreprises relativement nouvelles et en développement, fréquemment dans le secteur de la vente au détail. Dans la mesure où l'âge, la taille et le type d'entreprise sont des indicateurs du risque de crédit, il est difficile de dire dans quelle mesure le sexe peut jouer un rôle dans les résultats des demandes de crédit. Voir Allan Riding. 1998. *Financing Entrepreneurial Firms: Legal and Regulatory Issues, 2002*, p. 27-30.

C. Accès à des services à prix abordable

Le Comité a aussi entendu des témoins lui faire part de leurs inquiétudes concernant les répercussions possibles de fusions de grandes banques sur les prix. De l'avis de l'Association des consommateurs du Canada, « les prix augmentent invariablement lorsque la concurrence diminue. Certains initiateurs de projets de fusion, qui croient fermement dans l'existence d'économies d'échelle, ne peuvent expliquer comment la réduction de la concurrence augmentera les prêts aux petites entreprises, ni comment elle se traduira par des services plus attentifs ou des frais bancaires moins élevés ».

Le Comité partage les préoccupations exprimées par les témoins concernant l'accès à des services financiers à prix raisonnable — corrigés en fonction de l'inflation — pour tous les Canadiens et toutes les entreprises canadiennes, ainsi que dans toutes les régions du pays et dans tous les secteurs de l'économie canadienne. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que les parties à un projet de fusion indiquent comment l'entité issue de la fusion s'y prendra pour offrir des services financiers de détail à des prix dans l'ensemble analogues ou inférieurs à ceux qui étaient pratiqués au moment de la demande de fusion et ce, pendant une période de transition d'au plus trois ans.

D. Accès dans toutes les régions

Les données du recensement de 2001 montrent que les régions rurales et les petites villes, c'est-à-dire les régions situées à l'extérieur des centres urbains de 10 000 habitants ou plus, ont enregistré une diminution de population de 0,4 % entre 1996 et 2001. En 2001, 20,3 % des Canadiens vivaient en région rurale ou dans une petite ville, en baisse par rapport à 21,5 % en 1996. La population dans ces agglomérations a baissé dans toutes les provinces, sauf en Ontario, au Manitoba et en Alberta[17]. Exception faite de quelques régions éloignées, les régions rurales et les petites villes ont connu une diminution de population causée par la migration. De plus, en raison de leur population vieillissante, leur taux d'accroissement naturel était faible et, dans certains cas, négatif[18].

---

[17] Dans ces trois provinces, l'accroissement était attribuable à la proportion de résidents faisant la navette vers des centres urbains, qui avaient donc déménagé tout juste à l'extérieur des limites urbaines pour vivre dans un environnement plus rural. La population dans les régions rurales où plus de 30 % des résidants faisaient la navette vers des centres urbains a augmenté de 3,7 % entre 1996 et 2001.

[18] La population des régions rurales les plus éloignées a augmenté de 1 %, principalement parce que le taux de natalité, surtout chez les Autochtones, était assez élevé pour annuler les effets de la migration sortante.

Ces tendances ont des conséquences particulières pour les municipalités rurales et éloignées, les entreprises, les particuliers et les fournisseurs de services financiers. Pour les municipalités, la diminution de la population entraîne une baisse de la valeur des propriétés, qui elle-même réduit l'assiette fiscale, les recettes fiscales et l'éventail des services municipaux offerts — ou en augmente le coût. Pour les entreprises, la diminution de la population a un effet à la baisse sur les ventes et les bénéfices. Pour les particuliers, ce peut être les emplois qui disparaissent. Pour les fournisseurs de services financiers, la faible valeur des propriétés fait que les entreprises et les particuliers ont moins de biens à offrir en garantie d'un nouveau prêt, et la crainte d'une nouvelle baisse de la valeur des propriétés dans l'avenir peut obliger les banques à hausser leurs taux d'intérêt sur les nouveaux prêts ou à refuser purement et simplement de prêter, ce qui est également préjudiciable à l'activité économique locale. Des faillites personnelles ou d'entreprises peuvent également se produire, ce qui est également mauvais pour les banques.

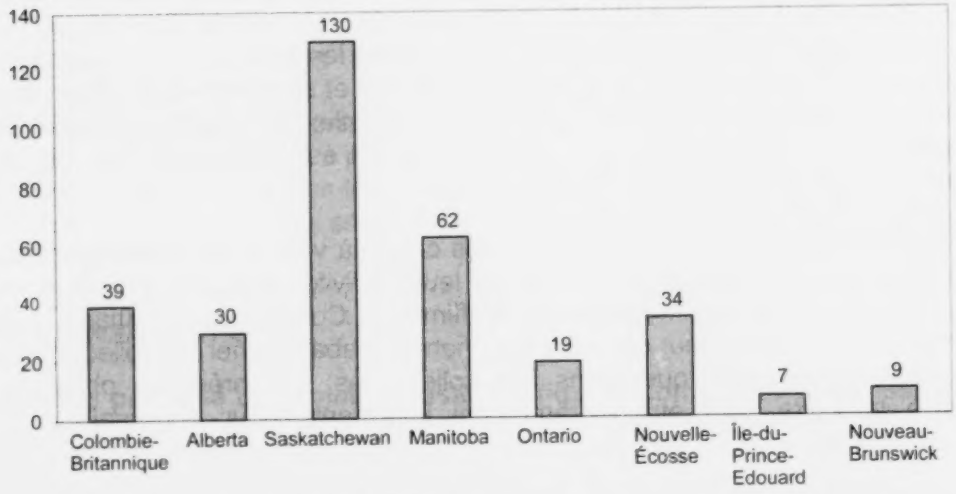
Même sans fusions, certaines banques ont déjà vendu des succursales dans les régions rurales et éloignées et ont concentré leurs activités dans les centres urbains. La Fédération canadienne des municipalités a affirmé au Comité que le Canada ne peut se permettre de laisser le secteur des services financiers abandonner les collectivités rurales et éloignées étant donné que, dans ces collectivités, « la présence physique d'une succursale bancaire peut être extrêmement importante pour le moral de toute la collectivité. Lorsqu'un commerce ferme ses portes, tous les autres s'en ressentent ».

Le Comité s'est fait dire que, dans certains cas, des caisses d'épargne et de crédit et des banques de taille moyenne ont acheté des succursales qui autrement auraient été fermées par les grandes banques. En Alberta, ATB Financial — une société d'État provinciale — agit comme « fournisseur de services dans toutes les régions de la province » et a continué à desservir les régions rurales et éloignées. Ses succursales sont en grande partie concentrées dans les régions rurales et éloignées, puisque 104 sur 145 sont situées en dehors des régions métropolitaines d'Edmonton et de Calgary. Outre ses succursales, ATB distribue ses services par le truchement de 132 bureaux administrés entre autres par des courtiers d'assurance, des épiceries et des agences de voyages, dont le rôle consiste principalement à accepter des dépôts, à encaisser des chèques et à traiter des demandes de prêts.

De plus, la Centrale des caisses de crédit du Canada a acheté environ 72 succursales de banques à charte depuis 2000 et les a revendues à des caisses d'épargne et de crédit en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Elle a affirmé au Comité que « plutôt que de fermer [leurs succursales, les banques] cherchent un acheteur et [les caisses d'épargne et de crédit] sont là, [elles] sont capables de reprendre les succursales [...] les employés, [... et] les installations pour que la collectivité ait accès à un service financier sur place. Je pense [...] que dans les régions rurales du Canada, la fusion des banques n'aura pas d'effet négatif parce qu'il y aura quelqu'un d'autre pour prendre leur place ».

Selon la Centrale des caisses de crédit du Canada, environ 330 collectivités ont une caisse d'épargne et de crédit pour seule et unique institution financière. Ce chiffre exclut le Québec, qui a un réseau distinct de caisses populaires, et Terre-Neuve, pour laquelle il n'existe pas de données. La figure 3 donne une idée de la répartition provinciale des caisses d'épargne et de crédit dans les 330 collectivités en question.

Figure 3 : Nombre de collectivités où seules des caisses d'épargne et de crédit sont présentes



Source : Centrale des caisses de crédit du Canada, janvier 2003.

Le Comité croit que les succursales bancaires font partie intégrante de bon nombre de collectivités — urbaines, rurales et éloignées — d'un bout à l'autre du Canada et dans toutes les régions du pays. Nous sommes néanmoins particulièrement préoccupés par l'importance des succursales installées dans les collectivités rurales et éloignées, où leur présence peut attirer d'autres entreprises et contribuer ainsi au développement économique. Nous comprenons très bien le point de vue selon lequel une entité fusionnée peut vouloir se départir de succursales et savons parfaitement que le Bureau de la concurrence peut, en fait, proposer ces dessaisissements en guise de mesures correctives. De plus, nous sommes persuadés que d'autres fournisseurs de services financiers — comme les caisses d'épargne et de crédit, les caisses populaires, les banques de taille moyenne et les banques étrangères — seront intéressés à acheter les succursales dont on se départit et à s'installer dans les régions du Canada qui sont actuellement mal pourvues, dans la mesure où le cadre législatif, réglementaire et stratégique leur est favorable. Néanmoins, nous craignons que la fermeture d'une succursale locale n'ait des répercussions fâcheuses sur certaines collectivités. C'est la raison pour laquelle le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que les parties à un projet de fusion indiquent comment l'entité issue de la fusion desservira les collectivités rurales et isolées où elles offraient des services financiers au moment de la demande de fusion.

E. Accès à un bon éventail de fournisseurs de services offrant une variété de services

Certains témoins ont dit au Comité que les caisses d'épargne et de crédit, de même que les banques canadiennes et étrangères de taille moyenne, sont impatientes de prendre de l'expansion et sont intéressées à acheter des succursales dont des grandes banques se dessaisiraient par suite d'une fusion.

Par exemple, la CS CO-OP a affirmé au Comité qu'« il est raisonnable de s'attendre à ce que la fusion de deux ou plusieurs grandes banques canadiennes profite en fait aux caisses d'épargne et de crédit à deux égards : a) acquérir des clients et b) acquérir des actifs. [...] Certains clients d'une banque nouvellement fusionnée pourraient désirer transférer leurs comptes à une caisse d'épargne et de crédit. [...] Des occasions d'acquérir des succursales ou d'autres divisions commerciales de banques qui fusionnent pourront aussi s'offrir aux caisses d'épargne et de crédit et aux autres concurrents ». De même, ATB Financial a dit au Comité qu'elle « verrait dans l'agrément d'un projet de fusion l'occasion d'accroître sa pénétration du marché par l'achat de succursales et d'attirer du personnel et des clients, soit par la voie de transactions négociées, soit du simple fait de l'insatisfaction que pourrait susciter une fusion de grande envergure ».

La façon dont les banques se dessaisissent de leurs succursales en inquiète certains. Par exemple, la Banque nationale du Canada a dit au Comité que « le dessaisissement des réseaux locaux de points de services au détail et de services aux PME devra être structuré de façon à faciliter l'arrivée de nouveaux concurrents. [...] Dans un territoire donné, une telle vente devrait prévoir la présence de groupements de succursales ou de bureaux de prêts aux PME d'une seule des deux banques, et non pas d'un amalgame de points de services — souvent les moins importants ou rentables — de l'une ou l'autre des deux banques pour favoriser la fidélisation du client par l'acquéreur; pour réduire la confusion chez la clientèle; pour faciliter la préservation de la structure de gestion en place à l'échelle locale et pour préserver les emplois de soutien à l'extérieur des succursales — centres d'aide et d'appels — qui comptent un important segment d'employés affectés au service de particuliers et de PME ».

Présentant le point de vue d'une banque, le BMO Groupe financier a mentionné au Comité qu'« une banque issue d'une fusion devrait procéder à une restructuration pour éliminer les chevauchements qui constituent un gaspillage, par exemple dans le cas de deux succursales situées littéralement côte à côte. Toutefois, il n'est pas obligatoire que cette restructuration mène à une réduction du nombre de succursales à l'intérieur

d'un marché. Plutôt que de régler les problèmes de chevauchements par des fermetures, la nouvelle institution pourrait chercher à vendre les succursales en question à des concurrents. Le vendeur et l'acquéreur y trouveraient tous deux leur compte ». RBC Groupe financier a par ailleurs indiqué que « les fusions feraient diminuer le nombre de banques canadiennes au service des petites entreprises, mais elles élargiraient aussi les possibilités pour les autres fournisseurs — y compris les banques étrangères — de s'implanter sur le marché ou d'augmenter leur part du marché. La Banque nationale du Canada, HSBC, les caisses d'épargne et de crédit et d'autres institutions ont déjà confirmé leur intérêt pour l'achat de succursales bancaires et l'acquisition d'une plus grande part du marché des services bancaires aux petites entreprises ».

L'exigence relative au maintien d'une présence physique est un exemple de ce qui peut être considéré comme un obstacle à l'accès au secteur des services financiers. Les obstacles à l'accès ou à l'expansion rendent difficile l'émergence de concurrents dans une industrie et nuisent à leur rayonnement. Le maintien d'un niveau élevé de concurrence est le meilleur moyen de faire en sorte que les prix soient concurrentiels, que le service soit de qualité supérieure et que les consommateurs aient accès à une variété de produits. Comme l'a souligné le professeur Robert Brown au Comité, « la meilleure façon de contrer les effets d'une trop grande concentration de l'industrie sur les prix et l'accessibilité des services est de permettre que de nouveaux intervenants de l'extérieur puissent concurrencer les institutions en place. Cette solution garantit des prix plus bas et davantage de services ».

Dans le contexte du secteur bancaire, l'exigence concernant le maintien en place d'une succursale locale peut constituer un tel obstacle. De ce point de vue, l'obligation de se dessaisir de succursales advenant une fusion de grandes banques serait perçue positivement, puisqu'elle atténuerait l'un des obstacles à l'accès ou à l'expansion. Il y a toutefois d'autres obstacles à l'accès au secteur bancaire et à l'expansion des institutions qui en font déjà partie que le gouvernement fédéral doit prendre en considération s'il souhaite faciliter l'émergence d'un nouveau concurrent et la croissance des intervenants déjà présents, comme l'importance d'acquérir non seulement les biens matériels d'une succursale dont on s'est dessaisi, mais aussi sa clientèle et ses employés, et l'accès au réseau de guichets automatiques des grandes banques.

Les obstacles actuels à l'accès au secteur bancaire et à l'expansion des institutions qui en font déjà partie prennent diverses formes :

- La réglementation, notamment celle touchant le montant minimal de capitaux propres requis, les critères d'aptitude applicables aux administrateurs, les restrictions à l'égard des activités, les règles de propriété et le processus d'approbation des demandes, contribuent à la stabilité du système financier mais augmentent le coût de démarrage d'une banque et limitent par conséquent le nombre de concurrents potentiels;

- Les habitudes des consommateurs, puisque les consommateurs préfèrent souvent les grandes banques facilement accessibles avec lesquelles ils font affaire pour la majorité de leurs besoins bancaires;

- L'asymétrie de l'information, puisque les consommateurs n'ont pas accès à toute l'information dont ils ont besoin pour évaluer les produits offerts aux entreprises, étant donné la grande variété de produits offerts à différents endroits et la fluctuation des frais de service d'un endroit à l'autre;

- Les coûts irrécupérables, étant donné que les grandes banques canadiennes disposent de capitaux importants et d'un vaste réseau national de succursales, il est difficile aux nouveaux venus et aux concurrents déjà présents de leur faire concurrence efficacement lorsqu'ils trouvent, louent et ouvrent de nouveaux locaux, recrutent, choisissent et forment du personnel, mettent en place des systèmes d'exploitation de succursales et des services de publicité;

- Un marché extrêmement concurrentiel, puisque les marges sont faibles et qu'il y a peu d'avantages pour les entreprises à accéder au secteur bancaire.

La Centrale des caisses de crédit du Canada a relevé un certain nombre de changements à apporter à la loi fédérale, qui pourraient faciliter la croissance des caisses d'épargne et de crédit. Par exemple, la Centrale des caisses de crédit de la Colombie-Britannique et la Centrale des caisses de crédit de l'Ontario participent à des discussions avec le ministère des Finances pour trouver des modifications à apporter à la législation fédérale afin de faciliter la mise en œuvre de leur projet de fusion. De l'avis de cet organisme, « les gains en efficience réalisés grâce à la fusion aideront les caisses d'épargne et de crédit de la Colombie-Britannique et de l'Ontario à concurrencer efficacement les grandes banques canadiennes ». Le Mouvement des Caisses Desjardins est d'avis que « le gouvernement pourrait montrer son appui à l'égard des valeurs et des formules coopératives et reconnaître l'importance de ces institutions de façon à leur permettre de mieux répondre aux réalités du marché et de se mesurer à leurs concurrents sur un pied d'égalité ».

D'autres mesures pourraient être prises par le gouvernement fédéral pour réduire ou éliminer les obstacles à l'accès ou à l'expansion. Même si on espère que les récentes modifications législatives apportées à la *Loi sur les banques* stimuleront la concurrence dans le secteur des services financiers, les résultats ont été moins importants que certains l'avaient espéré. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a dit au Comité que la situation avait très peu changé au cours des cinq dernières années, et a fait valoir que « malgré [...] ces changements positifs apportés au cadre réglementaire, la concurrence ne s'est pas accrue. À vrai dire, la poursuite des fermetures de succursales et l'acquisition de Canada Trust par la Banque TD ont fait que le nombre d'acteurs

d'importance a plutôt diminué par rapport à 1998. Par conséquent, comme on a déjà *établi que les fusions entre grandes banques ne serviraient pas* l'intérêt du public en 1998, il est difficile de voir en quoi cette proposition serait plus acceptable aujourd'hui ».

La théorie économique veut qu'une concurrence accrue fasse baisser les prix et augmenter la qualité du service. De ce point de vue, si la fusion des grandes banques a pour effet de réduire la concurrence, il faut s'attendre alors à ce que les prix augmentent et à ce que la qualité des services diminue puisque le secteur bancaire devient de plus en plus concentré, et les banques restantes sont en meilleure position pour exiger des prix plus élevés. Comme nous l'avons mentionné précédemment, c'est là la position adoptée par l'Association des consommateurs du Canada.

Ce point de vue est également partagé par l'honorable Douglas Peters et par le professeur Arthur Donner, qui ont affirmé au Comité que « les fusions bancaires entraînent des hausses de prix et des réductions des services offerts au public et concentrent le pouvoir économique entre les mains d'une poignée de personnes » et par le Centre pour la défense de l'intérêt public selon lequel « les fusions se traduisent par des hausses des frais bancaires d'ensemble, puisque les services bancaires électroniques qui sont proposés sont plus coûteux pour les consommateurs. Déjà, le montant des frais bancaires n'est pas réglementé. Nous ne voyons pas vraiment comment les fusions vont mettre les consommateurs à l'abri de nouvelles hausses des coûts si les guichets automatiques sont considérés comme des formules acceptables de remplacement des succursales bancaires ».

Il est néanmoins possible qu'une fusion des grandes banques puisse entraîner une croissance du secteur des services financiers, puisque de nouveaux concurrents et/ou les intervenants déjà présents acquérront les succursales dont elles se dessaisissent. La concurrence accrue devrait faire baisser les prix et accroître la qualité des services. Le Bureau d'assurance du Canada a informé le Comité que « la concurrence et le choix ont pour effet d'accroître la responsabilité envers les consommateurs puisque la possibilité de faire affaire avec des concurrents pour obtenir des services financiers constitue un puissant facteur incitatif pour les institutions financières concernées. Le choix dont disposent les consommateurs est la meilleure garantie de la qualité du service et de l'innovation en matière de produits ».

Le Comité s'est également fait dire que les fusions peuvent être avantageuses même si une diminution de la concurrence — toujours possible si les caisses d'épargne et de crédit et d'autres concurrents ne réussissent pas à se tailler une place — entraîne une hausse des prix. Ainsi, le professeur James McIntosh a soutenu que « les fusions peuvent être avantageuses, même si la diminution de la concurrence entraîne une hausse du prix des produits, si l'augmentation [...] des profits des banques compense la perte [...] subie par les consommateurs en raison de la hausse des prix ». Le Comité note que les Lignes directrices pour l'application de la Loi : Fusionnements de banques du

Bureau de la concurrence reconnaissent cette possibilité, puisque les fusions peuvent avoir lieu même si elles entraînent une certaine augmentation des prix ou une baisse de la qualité des services, si dans l'ensemble elles sont profitables pour la société.

Le professeur James McIntosh a dit aussi que la fusion de grandes banques pourrait être globalement avantageuse pour les banques, par l'amélioration des bénéfices, et pour les consommateurs, par des prix plus bas, à la condition que les parties à la fusion aient à leur disposition des technologies leur permettant de maintenir la même production, mais à un moindre coût. En fait, ses travaux donnent à penser que ce serait là un résultat probable de la fusion de banques.

Il faut tenir compte enfin de la propension actuelle des consommateurs à se prévaloir des modes de distribution des services bancaires autres que les succursales bancaires. Le professeur Robert Brown a dit au Comité que le gouvernement se souciait peut-être trop des fermetures éventuelles de succursales bancaires, car les opérations par téléphone, par télécopieur et par Internet remplacent de plus en plus les échanges en personne. Pour lui, le stock actuel de biens immobiliers des banques ajoute inutilement aux coûts des services bancaires, car il existe de meilleures méthodes d'accès aux services à partir d'endroits éloignés que les succursales bancaires, et l'on continue d'en développer de nouvelles.

BMO Groupe financier a fait la même observation, disant au Comité que « [l]a plupart des gens qui ont des opérations courantes à faire optent pour les guichets automatiques. Les Canadiens ont accès à plus de 18 000 guichets automatiques grâce auxquels ils peuvent effectuer les transactions bancaires les plus courantes — dépôts, retraits, paiements de factures, demandes de renseignements sur les comptes, virements, etc. Et la plupart du temps, ces guichets sont accessibles 24 heures sur 24. » La présence d'ING Direct sur le marché canadien est un bon exemple d'entité virtuelle bien implantée.

Il reste que, malgré l'innovation technologique, les succursales bancaires demeurent indispensables pour les petites entreprises et pour certaines opérations. Lorsqu'il a étudié le projet de fusion de deux grandes banques en 1998, le Bureau de la concurrence avait conclu que la technologie n'était pas en train de créer un substitut aux succursales, et que cela ne risquait pas d'arriver non plus dans les dix années à venir. Il a indiqué que, « [s]elon un des experts en technologie retenu par l'une des deux banques voulant se fusionner, cette nouvelle technologie ne remplacera pas le besoin d'une présence physique d'ici cinq à dix ans. Un autre expert que le Bureau a interrogé évalue ce délai à une période variant entre dix et quinze ans[19]. » La Banque HSBC Canada a dit au Comité que beaucoup de guichets automatiques n'offraient pas la gamme complète des services et ne pouvaient donc pas remplir toutes les fonctions d'une succursale.

---

[19] Bureau de la concurrence, Lettre à la Banque Royale et à la Banque de Montréal, 11 décembre 2001, p. 15, http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/ct01330f.html.

Par ailleurs, si la technologie peut effectivement faciliter dans une certaine mesure l'accès au marché des nouveaux établissements qui souhaitent s'y établir, elle peut aussi avoir l'effet contraire si, comme on l'a dit au Comité, les nouveaux venus et les institutions établies qui souhaitent prendre de l'expansion sont forcés d'offrir à la fois les services de succursales à service complet et les services électroniques auxquels s'attendent maintenant les consommateurs. Selon la CS CO-OP, « l'un des facteurs qui motive la recherche d'économies de taille et de gamme est le souci de disposer d'une capacité suffisante pour investir dans les nouvelles technologies coûteuses que les Canadiens attendent maintenant de leurs fournisseurs de services financiers. Les Canadiens sont des consommateurs de plus en plus avertis conscients des avantages qu'il y a à avoir accès à des services bancaires 24 heures sur 24, sept jours sur sept. L'exploitation en parallèle de plusieurs réseaux électroniques et d'un système de succursales bancaires revient extrêmement cher. »

Certains témoins ont dit que les modifications apportées récemment à la *Loi sur les banques* relativement aux règles visant les banques fermées, à l'accès au système de paiements et à l'entrée des banques étrangères sur le marché n'avaient pas eu beaucoup d'effet sur la concurrence. Néanmoins, le ministère des Finances planche maintenant sur une structure de coopératives bancaires qui pourraient concurrencer les banques. L'idée d'instituer un réseau national de coopératives bancaires de régie fédérale qui permettrait aux caisses de crédit de régie provinciale de réaliser des économies d'échelle par l'adhésion à une structure bancaire nationale fait son chemin.

Le Comité est convaincu que, avec ou sans fusions, l'on verra arriver sur le marché des concurrents des grandes banques, à la condition d'instituer un climat favorable au moyen de mesures législatives et réglementaires et de politiques appropriées. Il importe d'après nous de prendre des mesures propres à encourager le type et l'intensité de la concurrence que les modifications récentes de la *Loi sur les banques* devaient susciter. Nous estimons qu'une saine concurrence dans le secteur des services financiers donnera aux particuliers et aux entreprises la possibilité de choisir entre plusieurs fournisseurs de services financiers offrant la gamme des services dont ils ont besoin à un prix qui leur convient. Dans cette optique, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que, dans les limites de ses compétences, le gouvernement fédéral intervienne immédiatement pour faire disparaître, le cas échéant, les obstacles qui entravent le développement et l'essor des caisses d'épargne et de crédit.

F. Accès à des mesures de transition pour les employés

Les fusions et acquisitions d'entreprises entraînent presque inévitablement des pertes d'emplois, du fait de l'élimination des activités faisant double emploi et de la rationalisation d'autres aspects du fonctionnement de l'entreprise. Il y a donc fort à parier que la fusion de grandes banques se solderait par des réductions d'effectifs.

Les pertes d'emplois sont évidemment un enjeu important de l'intérêt public pour les collectivités et les salariés touchés. Un certain nombre de banques ont parlé au Comité de l'ordre de grandeur possible des pertes d'emplois que pourrait entraîner la fusion de grandes banques et de la manière dont le problème pourrait être abordé. Apparemment, le gros des réductions d'effectifs — sinon la totalité — pourrait probablement être absorbé par l'érosion normale des effectifs, des retraites anticipées ou la mutation des employés dans d'autres postes au sein de la nouvelle organisation.

Par exemple, pour la Banque Canadienne Impériale de Commerce, tout projet de fusion de banques doit contenir la promesse « de traiter les employés de manière équitable et respectueuse, dans le respect de leur dignité, dans les cas où des postes du siège social seraient affectés. Les parties à la fusion devraient s'engager à aider dans la mesure du possible les employés dont le poste est éliminé à trouver un autre emploi ailleurs dans la nouvelle organisation. Elles devraient aussi s'efforcer d'exploiter l'érosion normale des effectifs pour atteindre les cibles de réduction des effectifs fixées. En outre, lorsqu'il est impossible de trouver un autre emploi à un employé dont le poste est devenu excédentaire, il serait préférable d'accorder une indemnité de licenciement supérieure au montant normalement prévu. » La Banque Scotia a indiqué qu'elle avait un roulement annuel des effectifs de 3 500 personnes, chiffre qu'elle affirme être bien supérieur aux réductions d'effectifs que pourrait entraîner une fusion. BMO Groupe financier propose que les banques prennent des engagements quant à la période durant laquelle elles conserveront à leur emploi les salariés dont le poste deviendrait excédentaire à la suite d'une fusion.

Comme beaucoup de témoins, le Comité est préoccupé par les pertes d'emplois qui pourraient résulter de la fusion de grandes banques et les répercussions qu'elles auraient sur les salariés et les collectivités concernés, en particulier immédiatement après l'approbation d'un projet de fusion. À notre avis, les parties à un projet de fusion devraient s'engager à minimiser les pertes d'emplois et à offrir aux employés concernés des services de relocalisation, de formation et d'aide au replacement. Nous pensons cependant comme les grandes banques que l'érosion normale des effectifs et des programmes de retraite anticipée pourraient suffire à réaliser les compressions d'effectifs limitées qui seraient nécessaires. Dans les cas où ils ne suffiraient pas, cependant, nous pensons que l'indemnisation des salariés concernés devrait être sensiblement supérieure au minimum prévu dans la législation et devrait correspondre à ce qu'offrent les autres fournisseurs de services financiers dans des circonstances analogues. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 8

Que les parties à un projet de fusion s'efforcent de minimiser le plus possible les pertes d'emplois. En outre, la nouvelle entité issue de la fusion devrait offrir des services de relocalisation, de formation et d'aide au replacement et réaliser les compressions d'effectifs nécessaires par la voie de l'érosion normale des effectifs et de programmes d'encouragement à la retraite anticipée. Dans l'éventualité où il faudrait licencier du personnel, l'indemnité versée aux employés concernés devrait correspondre à ce qu'offrent les autres institutions financières dans des circonstances analogues.

G. Accès à des emplois de haute qualité

D'après les chiffres de l'Association des banquiers canadiens, les banques à charte du Canada employaient 235 000 salariés au 31 juillet 2000, dont 173 300 occupaient des postes à temps plein. Les données de Statistique Canada pour novembre 2002 indiquent que les salariés du secteur des services financiers et de l'assurance touchaient un salaire horaire de 24,86 $, comparativement à une moyenne nationale de 23,47 $ pour l'ensemble des travailleurs salariés[20]. Les travailleurs rémunérés à l'heure du secteur des services financiers et de l'assurance touchaient 16,45 $ l'heure, soit légèrement moins que la moyenne nationale de 16,61 $.

Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, M. Douglas Peters et le professeur Arthur Donner ont affirmé que la fusion de grandes banques entraînerait de lourdes pertes d'emplois qui toucheraient un grand nombre des emplois bien rémunérés du secteur bancaire. À leur avis, les emplois perdus ne seraient pas tous des emplois subalternes, car la nouvelle entité n'aurait besoin que d'un seul des services du contentieux, des ressources humaines, des finances, des affaires fiscales ou de l'économie et d'une seule division et d'un seul bureau du crédit dans chaque région géographique.

Certains témoins sont convaincus que la croissance des emplois dans les grandes banques canadiennes pâtit du fait que celles-ci ont du mal à soutenir la concurrence et à répondre aux besoins financiers considérables et complexes de leurs grands clients canadiens. Le professeur James McIntosh a dit au Comité que les contraintes de la réglementation forçaient les Canadiens à importer des services bancaires au lieu d'en exporter, et que les emplois très spécialisés et lucratifs relevant des activités des sièges sociaux se retrouvaient donc à San Francisco et Amsterdam plutôt qu'à Toronto.

---

[20] Statistique Canada, *Emploi, rémunération et heures de travail*, tableaux 6 et 7, novembre 2002. Les données sur les salariés concernent les travailleurs qui gagnent une rémunération fixe et non une rémunération horaire. Leur rémunération horaire moyenne est déterminée en divisant la masse salariale hebdomadaire totale par le nombre d'heures rémunérées.

De ce point de vue, la fusion de grandes banques — bénéficiant éventuellement d'une meilleure présence sur la scène mondiale — pourrait présenter certains avantages sur le plan de l'emploi. BMO Groupe financier est d'avis que l'expansion des activités à l'étranger accroît les activités au siège social au lieu de les réduire, car « les banques canadiennes ont recours aux fonctions de leur siège social et à leurs fonctions de soutien pour appuyer leurs efforts d'expansion. [...] l'information existante indique que nous allons continuer de faire fortement appel aux effectifs canadiens, et ce, de manière disproportionnée, pour les fonctions de siège social et autres fonctions de soutien de haut niveau. » C'est aussi l'avis de M. Harold MacKay, qui a dit au Comité qu'« un secteur bancaire plus compétitif au niveau international présente de meilleures garanties de la présence d'emplois de siège social de haute qualité au Canada et que le secteur bancaire canadien ne sera pas composé d'une série de succursales se contentant d'administrer des politiques établies par des sociétés basées à l'étranger ». Par ailleurs, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières pense que le développement des affaires internationales des nouvelles entités issues de fusions multipliera les postes de gestion à valeur ajoutée au Canada.

Le Comité estime important que les emplois dans le secteur bancaire au Canada soient des emplois de haute qualité. Or, si l'amélioration de la compétitivité internationale qui pourrait résulter de la fusion de grandes banques pourrait susciter la création d'emplois de haute qualité au Canada, rien ne garantit que des emplois de ce genre seront effectivement créés ni, le cas échéant, qu'ils seront situés au Canada, bien que l'article 237 de la *Loi sur les banques* force les banques canadiennes à établir un siège social au Canada. Il peut être difficile de garantir l'existence d'emplois de haute qualité au Canada, mais nous estimons que les grandes banques doivent faire en sorte de stimuler l'emploi au Canada — en général et en particulier après une fusion — surtout au niveau des emplois lucratifs. Dans cet esprit, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 9

Que les parties à un projet de fusion optimisent les activités de siège social et de bureau administratif au Canada et les possibilités d'emplois de haute qualité que celles-ci présentent.

CROISSANCE À LONG TERME POUR LE CANADA

Les motifs qui poussent des entreprises à envisager une fusion sont multiples. Le fusionnement peut par exemple présenter des possibilités d'économies d'échelle (par la distribution des coûts sur une base plus large) et de gamme (par la réduction des coûts résultant du partage des frais généraux et de la technologie nécessaires à la production de services différents mais connexes). Il peut aussi être vu comme un moyen de mieux se défendre contre un rachat. Il existe bien d'autres raisons d'envisager une fusion, mais la volonté de stimuler l'essor et la prospérité de l'entreprise est courante.

En général, ce qui concourt à la prospérité de l'économie sert l'intérêt public au sens large. Or, notre prospérité est de plus liée en partie à notre aptitude à soutenir la concurrence internationale. Dans le contexte de la fusion de grandes banques, il est donc logique de tenter de déterminer si la présence au Canada de très grands établissements bancaires capables de soutenir la concurrence internationale aurait un effet durable sur la croissance économique. L'aptitude de nos grandes banques à soutenir la concurrence internationale, les effets potentiels de la fusion de grandes banques sur la valeur pour les actionnaires et les répercussions éventuelles de la fusion de grandes banques sur la santé du système financier canadien sont examinés ci-dessous.

A. Compétitivité à l'échelle internationale

Dans l'EIIP, les parties à un projet de fusion doivent préciser en quoi leur fusion contribuera à la compétitivité du secteur des services financiers à l'échelle internationale. Les témoins que le Comité a entendus lui ont présenté des opinions variées sur la question.

Certains témoins, notamment les banques, sont d'avis que les grandes banques canadiennes ont déjà réalisé presque toutes les économies d'échelle et de gamme dont il leur est possible de profiter sur le marché intérieur. On peut alors se demander pourquoi de grandes banques chercheraient à fusionner. Des témoins, qui représentaient surtout des grandes banques, ont affirmé que la taille d'un établissement, de l'ordre de celle que l'on atteindrait par la fusion de grandes banques canadiennes, est un facteur indispensable de la compétitivité internationale des banques canadiennes.

La Banque Scotia, convaincue que les banques peuvent prendre de l'expansion sur les marchés internationaux même en l'absence de fusion, « mais pas autant, ni aussi rapidement », a néanmoins dit aussi au Comité qu'une fusion « est envisagée pour une seule et unique raison [...] à savoir l'expansion et la diversification des activités à l'étranger ». La Banque TD pense que « [l]e secteur des services financiers est en train de se consolider au niveau mondial. Nous craignons que, si nous n'atteignons pas la taille nécessaire pour faire des acquisitions plus importantes aux États-Unis, nous ne pourrons pas jouer un rôle important sur le marché en dehors de nos frontières. » Le professeur Jean Roy nous a dit que, compte tenu de la taille de notre économie, le Canada était sous-représenté parmi les 51 premières banques du monde, mais que, si nos banques passaient de 5 à 3 par la voie de fusions, nous grimperions au huitième rang dans le monde pour ce qui est de l'avoir propre des banques en pourcentage du produit intérieur brut.

Certaines personnes ont fait valoir que le fait que des banques canadiennes soient actives sur le marché mondial serait avantageux pour les entreprises canadiennes qui opèrent à l'étranger, stimulerait la croissance de l'emploi au Canada et présenterait des avantages pour les particuliers et les entreprises du Canada. Par exemple, le Groupe financier Banque Royale a indiqué que des industries compétitives dans le monde génèrent « le capital et les emplois qui soutiennent de manière durable la vitalité de l'économie; [...] des revenus et des pensions appréciables pour les Canadiens; et [...] un surcroît de recettes fiscales. On a absolument besoin de sociétés d'envergure

internationale dont le siège social est au Canada pour maintenir un niveau d'investissement et d'innovation propre à retenir au Canada les jeunes cerveaux et susciter le degré de création d'emplois dont tout pays a besoin. » M. Harold MacKay a dit au Comité que des banques d'envergure internationale permettraient éventuellement de faire bénéficier les Canadiens du produit d'une « plus grande efficacité sous la forme de meilleurs prix, de nouveaux produits et d'une amélioration des techniques de prestation des services [...]. »

Pour sa part, la Banque nationale du Canada n'est pas convaincue que la taille est garante de compétitivité internationale et estime que « la fusion de grandes banques canadiennes ne garantit pas en soi la compétitivité du secteur bancaire canadien au niveau international et encore moins le succès des opérations internationales des banques canadiennes. D'un autre côté, il est clair qu'une banque plus importante disposant d'un capital plus considérable sera mieux en mesure de se développer au-delà de nos frontières et ainsi d'atteindre la masse critique que la présence sur ces marchés exige. »

D'autres témoins pensent que la compétitivité n'est pas affaire de taille. Certains ont signalé par exemple que rien dans le cadre législatif, réglementaire ou stratégique actuel n'empêche les banques canadiennes de s'associer — sans fusion ni acquisition — pour se tailler une place sur les marchés internationaux. Selon le Conseil du régime de retraite des enseignantes et enseignants de l'Ontario, pour leurs opérations internationales, les banques pourraient concentrer des investissements limités « à une catégorie d'opérations ou à une région géographique où elles jouissent d'un avantage concurrentiel » ou combiner « leurs activités à l'étranger. Au lieu d'exploiter chacune des succursales partout dans le monde pour offrir des devises et du crédit, ces fonctions pourraient être assurées en coentreprise, ce qui libérerait des ressources au profit de la commercialisation auprès de la clientèle et des services d'appui. Si nos banques pensent qu'elles sont trop petites individuellement pour participer à de grands syndicats de prêt, elles pourraient peut-être combiner leurs forces sur les marchés étrangers. »

Par ailleurs, certains témoins craignent que la banque résultant d'une fusion ne se concentre trop sur ses activités internationales au détriment du marché canadien. Le Parti action canadienne pense inévitable que les banques issues d'une fusion multiplient leurs opérations à l'étranger au détriment des priorités canadiennes et que leurs prêts à l'étranger financeront l'emploi, la croissance et le développement à l'étranger au lieu d'ici, ce qui devrait pourtant être leur priorité du fait des sommes qui leur sont confiées. La Fédération canadienne des municipalités a exprimé des vues analogues lorsqu'elle a dit au Comité qu'en mettant l'accent sur la compétitivité internationale « on risque de négliger les services financiers et la concurrence au niveau intérieur. Or, une diminution de la concurrence sur le marché canadien des services financiers entraînera vraisemblablement une réduction des services, une augmentation des coûts des services et la fermeture de succursales bancaires. »

Certains craignent aussi des pertes financières. Le Congrès du travail du Canada a dit par exemple au Comité qu'il est « loin d'être certain que de telles sorties de capitaux soient dans l'intérêt public. Comme on le note dans le récent rapport [du Fonds monétaire

international] sur le Canada, les fortes pertes sur prêts enregistrées dernièrement par les banques canadiennes sont imputables presque en totalité à des prêts consentis aux États-Unis. Ce sont les opérations étrangères et non les opérations canadiennes qui sont responsables des maigres profits des banques cette année. »

De plus, l'organisation Les femmes chefs d'entreprise du Canada a dit au Comité que, dans l'éventualité de la fusion de grandes banques, le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures pour faire en sorte que celles-ci ne délaissent pas le marché canadien. À leur avis, il faudrait pour cela « fixer des objectifs de crédit aux PME et en surveiller le respect. Il faudrait aussi prévoir des critères d'ordre géographique relativement au crédit consenti dans les collectivités rurales. »

Le professeur Jean Roy a bien fait ressortir le type d'analyse coûts-avantages sur lequel repose — implicitement ou explicitement — pratiquement toute prise de décisions, y compris les décisions concernant la fusion de grandes entreprises et la compétitivité internationale : « La question de la fusion des grandes banques canadiennes peut être posée dans les termes suivants: les bénéfices potentiels de l'expansion internationale accrue liée à une ou des fusions de banques excéderaient-ils les coûts possibles liés aux impacts sur le marché national? »

Le Comité est conscient des divergences de vues qui existent sur la question de savoir si les fusions de banques sont nécessaires pour améliorer la compétitivité au niveau international et s'il est même souhaitable de le faire, s'il en résulterait une baisse de service sur le marché intérieur et si les pertes financières deviendraient plus importantes. À notre avis, il n'est possible de faire un bilan valable des avantages et des inconvénients des fusions de banques que dans le contexte d'un projet de fusion donné et par la voie de l'étude de l'incidence sur l'intérêt public qui y serait associée. Nous croyons néanmoins que le marché intérieur ne doit pas être exposé à un risque plus grand du fait d'une concentration accrue de nos grandes banques sur leurs activités internationales. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10

Que, dans le plan d'entreprise qu'elles doivent soumettre pour les fins de l'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public, les parties à un projet de fusion précisent en quoi la fusion aurait des retombées avantageuses sur le marché canadien et améliorerait leur compétitivité internationale.

B. Valeur pour les actionnaires

Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité se sont prononcés pour la fusion de grandes banques parce qu'ils sont convaincus que les nombreux Canadiens qui détiennent des actions de banques en profiteraient. Le professeur James McIntosh a dit au Comité que « [l]es deux principaux types d'institutions actionnaires des banques sont les fonds mutuels et les régimes de pensions, lesquels concernent une forte

proportion de la population canadienne. » La Banque Scotia a dit au Comité que « des banques fortes au niveau international seront une source de richesse pour les Canadiens du fait que la moitié des travailleurs canadiens possèdent des actions des banques canadiennes, directement ou indirectement. »

L'Association des consommateurs du Canada avait à ce sujet un point de vue différent. Elle a dit au Comité que la plupart des fusions échouent et finissent par coûter très cher aux actionnaires. Les observations de l'Association ne portaient pas expressément sur le secteur des services financiers ou sur le Canada, mais pour elle, « la plupart des fusions échouent sur le marché [...] Il arrive que ce soit l'agile et le rapide qui gagne la course de la concurrence et pas nécessairement le plus gros. La fusion de deux cultures d'entreprise aboutit parfois à un Tyrannosaure — de mauvais poil. »

Mis à part la valeur pour les actionnaires, il y a la question de la création de richesse en général. La Banque Canadienne Impériale de Commerce a fait valoir au Comité l'importance d'un secteur des services financiers solide pour les autres secteurs d'activité à valeur ajoutée comme le droit, l'informatique, la comptabilité, la consultation en gestion, la publicité, la technologie, les études de marché et les nouveaux médias. Elle estime que le fait d'encourager un secteur des services financiers compétitif au niveau international dirigé par des établissements canadiens solides est bon pour la création de richesse au Canada.

Le Comité a obtenu relativement peu d'informations sur la question de la valeur pour les actionnaires. Il est cependant conscient du fait que les fusions ne donnent pas toujours des résultats immédiats et peuvent exiger une période de transition et que beaucoup de Canadiens possèdent, directement ou indirectement, des actions des grandes banques. L'amélioration de la valeur pour les actionnaires est dans l'intérêt des actionnaires, mais aussi dans l'intérêt public. Nous préférons être optimistes et nous sommes convaincus que toute fusion de grandes banques canadiennes s'accompagnerait des mesures voulues sur le plan de la culture d'entreprise, des ressources humaines et d'autres plans pour en maximiser les chances de succès.

C. La santé du secteur des services financiers

Sur le plan de l'intérêt public, beaucoup de Canadiens considèrent important de savoir si la fusion de grandes banques va contribuer à renforcer le système financier canadien ou lui nuire. Des vues très diverses ont été présentées au Comité à ce sujet. M. Douglas Peters et le professeur Arthur Donner sont d'avis que la faillite d'une banque issue d'une fusion pourrait avoir de graves répercussions sur notre système financier, et qu'une banque qui devient trop importante pour qu'on en admette la faillite exigerait un resserrement de la réglementation. À leur avis, « si l'on avait deux très grosses banques [...] elles seraient effectivement trop grosses pour qu'on en tolère la faillite. [...] Si l'on considère la situation du point de vue de la réglementation, il importe de se demander quel type de réglementation deviendrait alors nécessaire pour composer avec ce type d'institution financière, et la réponse est une réglementation bien plus exigeante, bien plus détaillée et bien plus intrusive que les banques l'imaginent. » Dans la même veine, l'Association des consommateurs du Canada est d'avis que les banques sont en train de

transférer les responsabilités ou le risque, des épaules des actionnaires à celles des contribuables, ce qui n'est pas nécessairement une bonne chose selon elle. Pour sa part, la Banque Canadienne Impériale de Commerce voit les choses différemment. Pour elle, la réglementation est déjà suffisamment stricte pour parer au risque que les banques éprouvent de graves difficultés financières.

Enfin, pour de nombreux Canadiens, la santé du système financier exige que celui-ci soit contrôlé par des intérêts canadiens et, par voie de conséquence, qu'on y limite la participation étrangère. À l'heure actuelle, les grandes banques canadiennes ne peuvent pas être contrôlées par des intérêts étrangers puisque la *Loi sur les banques* plafonne à 20 % le pourcentage des actions donnant droit de vote d'une grande banque pouvant être détenu par un actionnaire, canadien ou étranger, proportion qui passe à 30 % dans le cas des actions sans droit de vote, et interdit par ailleurs l'exercice d'un contrôle de fait par un groupe d'actionnaires.

Il reste que certains témoins pensent qu'il pourrait être salutaire d'encourager une plus grande concurrence de la part des banques étrangères pour contrebalancer la puissance commerciale des cinq grandes banques du Canada. Le groupe Les femmes chefs d'entreprise du Canada estime que le mouvement de fusion ou de consolidation des banques canadiennes appelle un assouplissement des obstacles à l'entrée des banques étrangères ou d'autres établissements financiers sur le marché de manière à promouvoir une multiplicité de choix.

Le Comité note qu'il est sans doute encore trop tôt pour cerner le plein effet des modifications apportées récemment à la *Loi sur les banques*, mais que l'abaissement des obstacles réglementaires à l'entrée de succursales de banques étrangères dans le secteur des services financiers aurait probablement pour effet d'accroître la concurrence étrangère. ATB Financial a dit au Comité qu'on ne verra sans doute pas vraiment de concurrence de la part des institutions étrangères en l'absence d'un assouplissement des restrictions quant à la propriété. « Il serait peut-être politiquement difficile de faire accepter la vente d'une des grandes banques à une banque étrangère, mais si de grandes banques étrangères se portaient acquéreur d'une part importante du réseau de succursales d'une banque donnée, il serait alors possible de maintenir le niveau de concurrence actuel, voire de l'accroître. » Dans un document de travail préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, on notait les questions de réglementation et de normes prudentielles que soulève l'établissement de succursales de banques étrangères et l'on indiquait que « [l]e Canada ne fait pas bande à part en imposant des règles prudentielles plus strictes aux banques étrangères qui veulent recueillir des dépôts sur le marché de détail dans notre pays[21] ».

La Banque Canadienne Impériale de Commerce a dit au Comité : « L'histoire montre que les banques étrangères s'intéressent aux marchés étrangers quand leur bilan montre un sous-endettement, mais retirent rapidement leur portefeuille de prêts quand l'économie canadienne se porte mal. » L'expérience passée et actuelle indique que les

---

[21] *Concurrence, compétitivité et intérêt public*, Document d'information n° 1, septembre 1998, p. 117, préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien.

banques étrangères ne sont pas particulièrement intéressées à s'établir sur le marché canadien, sauf peut-être dans certains créneaux précis. ING Direct, par exemple, représente une faible proportion des dépôts de particuliers en dépit du fait que cette banque offre un taux d'intérêt relativement élevé sur les comptes d'épargne. En outre, le Centre pour la défense de l'intérêt public craint lui aussi que le dessaisissement de services bancaires centraux ou de succursales au profit d'autres entités comme des institutions étrangères ou des institutions n'acceptant pas de dépôts ne compromette l'efficacité de la réglementation sur l'accès aux services censée protéger les clients vulnérables puisqu'elle ne s'appliquera pas à ces institutions.

À l'instar de nombreux témoins — et, d'ailleurs, beaucoup de Canadiens — le Comité a confiance dans la santé du système financier canadien et dans le contrôle canadien de ce système. Nous sommes persuadés que le BSIF saura protéger la santé du système, en temps normal et dans l'éventualité d'un projet de fusion de grandes banques. Nous pensons aussi que le système canadien doit appartenir essentiellement à des Canadiens, mais que les banques étrangères peuvent néanmoins contribuer à établir un niveau de concurrence qui garantira l'offre de services de qualité à des prix raisonnables. Le secteur des services financiers est en constante évolution. Il importe donc de procéder à des examens réguliers des cadres législatif, réglementaire et stratégique (abstraction faite de l'examen résultant de l'article 21 de la *Loi sur les banques*) pour veiller à ce que la concurrence dans le secteur des services financiers — et le rôle des banques étrangères dans ce secteur — répondent aux attentes. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 11

Que le gouvernement fédéral procède à un examen permanent des cadres législatif, réglementaire et stratégique du secteur des services financiers pour veiller à ce que les obstacles à l'entrée de nouvelles institutions et à l'expansion des institutions établies soient réduits ou éliminés, que les règles relatives à la propriété qui empêchent la prise de contrôle des institutions par des intérêts étrangers soient maintenues et que la concurrence dans le secteur soit suffisante pour continuer d'offrir aux particuliers et aux entreprises du Canada des services de qualité à bon prix.

LE PROCESSUS D'EXAMEN DES PROJETS DE FUSION DE GRANDES BANQUES

Comme on l'a dit précédemment, les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion portent que le Bureau de la concurrence, le Bureau du surintendant des institutions financières, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et le Comité permanent des finances de la Chambre des communes doivent examiner tout projet de fusion de grandes banques canadiennes du point de vue de son incidence sur la concurrence, du point de vue de la réglementation prudentielle et du point de vue de l'intérêt public. On trouvera ci-dessous un aperçu des éléments sur lesquels portent ces examens et du rôle du ministre des Finances.

A. Les rôles du Bureau de la concurrence et du Bureau du surintendant des institutions financières

Le Bureau de la concurrence a pour mission de déterminer les effets des projets de fusion sur la concurrence du marché. Son étude comporte trois étapes : une étape d'examen; une étape de décision et, au besoin, une étape de mesures correctives. Même si le Bureau n'est pas habilité à approuver et à rejeter les fusions, il peut négocier des mesures correctives lorsqu'un fusionnement envisagé empêche ou diminue sensiblement la concurrence ou risque d'avoir cet effet.

Le mécanisme que le Bureau utilise pour étudier les fusions de grandes banques ressemble à celui qu'il applique dans d'autres secteurs. Ses Lignes directrices pour l'application de la Loi : Fusionnements de banques affirment que l'objectif du processus d'examen est « de préserver et de favoriser la concurrence dans l'économie canadienne, afin de fournir aux consommateurs un large éventail de produits de grande qualité à des prix concurrentiels ». Pour cela, le Bureau utilise les renseignements que lui fournissent les demandeurs et consulte les concurrents, les clients et les experts du secteur. Pour les besoins de son examen, il se demande quel serait le niveau de concurrence susceptible d'apparaître dans un délai de deux ans.

Pour déterminer les effets d'une fusion envisagée sur la concurrence, le Bureau examine le marché sous l'angle géographique et sous l'angle des produits. Les banques fournissent toute une série de produits (dépôts, prêts, hypothèques, cartes de crédit, services de courtage et autres) à différents types de clients (particuliers, petites et moyennes entreprises et grandes sociétés) qu'elles assurent par divers moyens (succursales locales et Internet, par exemple). De plus, selon le client, le type de produit et le moyen de prestation, les marchés peuvent être locaux, régionaux ou nationaux. Étant donné que la portée nationale et la diversité des produits offerts par les banques rendent encore plus complexe l'analyse des effets d'un projet de fusion sur la concurrence, le Bureau doit d'abord définir, puis mener, des analyses distinctes pour chaque marché. Il examine également si les gains en efficience découlant d'une fusion ont des chances de compenser les effets négatifs d'une concurrence réduite.

Lorsqu'il analyse les effets potentiels d'une fusion, le Bureau prend en compte les entraves à l'accès, comme la fidélité envers les succursales, les contraintes réglementaires, les économies d'échelle et de gamme, les avantages sur le plan des coûts et les coûts irrécupérables, ainsi que la réaction des concurrents existants à la fusion comme des changements au niveau des prix ou des parts de marché.

À l'étape de la décision, le Bureau fait connaître son avis sur les effets du projet de fusion dans une lettre adressée au ministre des Finances et aux candidats à la fusion. Tout en respectant le caractère confidentiel de certains renseignements sensibles sur le plan commercial, le Ministre publie la lettre, laquelle peut être utilisée par les comités parlementaires lors de leur évaluation de l'intérêt public, si elle est reçue à l'intérieur du délai de cinq mois prévu par les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de

fusion. Si le Ministre estime que des mesures correctives sont nécessaires, le Bureau négocie à ce sujet avec les parties, à l'étape des mesures correctives, et recommande des solutions aux problèmes anticoncurrentiels.

Quelques témoins ont commenté le rôle du Bureau dans l'examen des projets de fusion de grandes banques. La plupart se sont dits favorables au Bureau et au rôle qu'il joue dans le processus, mais le Parti action canadienne estime qu'il est « probablement la plus inutile des institutions gouvernementales. C'est lui qui a permis à Chapters d'acheter Coles et Smithbooks, ce qui a entraîné la disparition de l'industrie canadienne de l'édition de livres. C'est lui qui a permis à Air Canada d'acheter les lignes aériennes Canadien International et, lorsque par suite de cette fusion, Air Canada s'est retrouvé avec une part de marché trop importante, il n'a rien trouvé de mieux que d'autoriser la concurrence étrangère ». Le Centre pour la défense de l'intérêt public trouve que les Lignes directrices pour l'application de la Loi du Bureau manquent de cohérence et ne garantissent pas aux consommateurs que l'intérêt public sera bien protégé.

Les avis divergent toutefois. La Banque nationale du Canada, par exemple, a déclaré : « le Bureau de la concurrence est le principal protagoniste de cet aspect de l'examen du projet de fusion, et c'est bien ainsi ».

Comme la plupart des témoins, le Comité est d'avis que le Bureau de la concurrence joue un rôle utile dans le processus d'examen des fusions de grandes banques et qu'il est l'organisme approprié pour évaluer les aspects concurrentiels de tout projet de ce type. Toutefois, nous avons des réserves en ce qui concerne l'échéancier. Le Bureau de la concurrence estime avoir besoin de cinq mois pour mener son enquête, à partir du moment où il reçoit une demande complète, avec la documentation à l'appui de la part des candidats à la fusion[22]. Or, l'utilisation de toute la période de cinq mois signifierait probablement que la lettre envoyée par le Bureau au ministre des Finances ne serait pas à la disposition des comités parlementaires — et de leurs témoins — pendant l'évaluation de l'intérêt public.

Le Comité estime avoir besoin de tous les renseignements utiles — y compris la lettre émanant du Bureau de la concurrence — au moment où il commence ses audiences sur l'intérêt public. La lettre du Bureau devrait constituer un élément important de l'évaluation, en particulier si elle contient des commentaires sur des questions d'intérêt public, comme le dessaisissement de succursales. Par conséquent, nous exhortons les candidats aux fusions à soumettre tous les documents nécessaires dès que possible et, dans l'idéal, dès le moment où ils font leur demande.

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) est chargé au premier chef de réglementer et de surveiller toutes les institutions financières fédérales. Dans le cadre de l'examen des projets de fusion des grandes banques canadiennes, le

---

[22] Il importe de souligner que, en 1998, le Bureau de la concurrence a examiné simultanément deux projets de fusion. À cette époque, le processus a demandé 11 mois.

BSIF évalue les fusions envisagées du point de vue de la prudence, c'est-à-dire en tenant compte de l'incidence de la fusion sur la stabilité et la bonne santé financières des demandeurs et sur le système financier canadien.

En plus d'évaluer l'incidence du projet de fusion sur la stabilité du système financier canadien, le BSIF cerne et étudie toute question pouvant porter préjudice à l'entité issue de la fusion, si la demande de fusion était approuvée. L'évaluation comprend un examen des plans de mise en œuvre et d'intégration des demandeurs, et cherche aussi à déterminer si ces plans sont complets et raisonnables et à déceler les problèmes éventuels. Le BSIF détermine aussi le caractère raisonnable des projections financières, notamment le plan d'affaires et les hypothèses de profit, ainsi que l'effet de la fusion envisagée sur la situation du capital de la nouvelle entité. Enfin, le BSIF examine aussi les changements que pourraient subir les profils de risque et la capacité des systèmes de gestion du risque des demandeurs, particulièrement les mutations du risque suite à la fusion et la capacité de l'entité issue de la fusion de mesurer, de surveiller et de gérer ces risques[23].

Une fois qu'il a terminé son analyse de la fusion envisagée, le BSIF communique au ministre des Finances et aux parties au projet de fusion son point de vue sur les aspects prudentiels du projet. Le Ministre publie ensuite la lettre, en tenant dûment compte de la confidentialité de l'information qui peut influer sur la stabilité du système financier canadien. Les comités parlementaires peuvent consulter aussi cette lettre lors de leur évaluation des questions d'intérêt public que présente la fusion envisagée, pourvu qu'ils soient à même de le faire dans les délais prévus par les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion.

Le Comité a fait part précédemment de sa crainte de ne pas disposer de la lettre du Bureau de la concurrence pour effectuer son évaluation de l'intérêt public, en raison de la limite de cinq mois imposée. Or, il entretient les mêmes préoccupations en ce qui concerne la lettre du Bureau du surintendant des institutions financières, et nous réitérons notre volonté de recevoir dès que possible toute l'information nécessaire afin que l'examen puisse se faire dans des délais permettant aux comités parlementaires de se servir des analyses effectuées par d'autres intervenants participant à l'examen des projets de fusion de grandes banques.

B. Le rôle des comités parlementaires

D'après les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et le Comité permanent des finances de la Chambre des communes seront priés de tenir des audiences publiques sur les questions générales d'intérêt public que soulève le projet de fusion, en même temps que le Bureau de la concurrence et le BSIF examineront ce projet. De plus, les Lignes directrices indiquent que les comités parlementaires pourront consulter les rapports du

---

[23] Dans son examen des deux projets de fusion de grandes banques en 1998, le Bureau du surintendant des institutions financières a étudié la documentation pertinente en plus de consulter des spécialistes des milieux industriel, gouvernemental et universitaire.

Bureau de la concurrence et du BSIF, une fois que le ministre des Finances les aura publiés, en plus de l'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public (EIIP) que les demandeurs de fusion sont tenus de remplir.

Dans son rapport final, le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien n'a pas recommandé que les comités parlementaires jouent un rôle dans le processus d'examen des projets de fusion des grandes banques, mais il a préconisé qu'un « délai raisonnable [soit] prévu pour permettre au public de communiquer par écrit au ministre des Finances ses commentaires sur l'Évaluation [de l'incidence sur l'intérêt public]. Ces commentaires devraient eux aussi pouvoir être consultés par le public de façon ouverte et transparente[24] ». Néanmoins, les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion du ministère des Finances accordent un rôle précis à deux comités parlementaires en particulier — soit le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et le Comité permanent des finances de la Chambre des communes — dans le processus d'examen des projets de fusion, puisqu'ils sont appelés à évaluer les questions générales d'intérêt public qui découlent d'une éventuelle fusion.

Les témoins avaient des vues très diverses quant au rôle que les comités parlementaires devraient jouer dans l'examen des projets de fusion de grandes banques. Certains ont suggéré que les comités parlementaires se retirent du processus. La Banque nationale du Canada, par exemple, a proposé que l'examen soit réalisé exclusivement par le BSIF et le Bureau de la concurrence, en tenant compte uniquement des questions de prudence et de concurrence, bien qu'elle accepte que ces deux organismes tiennent des audiences publiques et que le ministre des Finances donne des lignes directrices au Bureau de la concurrence. En outre, le Conseil canadien du commerce de détail a suggéré que l'on confie au Bureau de la concurrence l'évaluation de l'intérêt public. À son avis, les dernières modifications législatives autorisent le Bureau à partager des renseignements avec le ministère des Finances sous réserve de certaines conditions, ce qui devrait permettre aux deux organismes d'intégrer l'information descendante et ascendante dans une seule perspective cohérente et d'élaborer des recommandations qui tiennent compte des deux ensembles de préoccupations.

Selon d'autres témoins, il est contre-indiqué de retirer les comités parlementaires du processus. Selon le Parti action canadienne, un tel changement représenterait une abdication de devoirs et de responsabilités sans précédent. En outre, de l'avis de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, il est clair que les banques considèrent que les fusions à grande échelle sont dans leur intérêt, mais il incombe au Comité permanent des finances de déterminer ce qui est bon pour le Canada. L'honorable Henry Jackman a déclaré que les fusions de banques constituaient principalement un enjeu politique et que le gouvernement ne pouvait pas se soustraire à ses responsabilités.

---

[24] *Changements, défis et possibilités — Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien*, septembre 1998, p. 133.

De plus, un grand nombre de témoins se sont exprimés en faveur d'un examen de l'intérêt public, sans préciser la tribune où cet examen doit s'effectuer. Selon le Congrès du travail du Canada, étant donné l'extrême concentration de pouvoir économique entre les mains des grandes banques canadiennes, toute question d'accroissement de la concentration doit absolument faire l'objet d'un examen élargi, ouvert et transparent des questions d'intérêt public. En effet, le Congrès a fait valoir que les examens qu'effectuent le Bureau de la concurrence et le BSIF ne couvrent pas tous les aspects de l'intérêt public et il cite à titre d'exemples les questions d'emploi et les questions générales touchant la concentration exagérée de pouvoir économique. De plus, Option Consommateurs a affirmé au Comité qu'il est clair que l'examen de projets de fusion à une telle échelle ne saurait être confié aux seuls organismes spécialisés comme le Bureau de la concurrence ou le Bureau du surintendant des institutions financières : « De nombreuses questions essentielles échappent au mandat de ces bureaux, lesquels ne peuvent non plus tenir de grandes consultations publiques. L'intérêt public canadien est beaucoup plus vaste que les champs de compétence de ces organismes ».

Le Comité est en faveur des examens que réalisent le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières sur les questions de concurrence et de prudence respectivement que soulève un projet de fusion de grandes banques. Cependant, comme bon nombre de nos témoins, nous estimons que ces examens ne couvrent pas toute la gamme des considérations d'intérêt public. Soulignons à titre d'exemple une question importante tant pour le secteur bancaire que pour les particuliers et les entreprises du Canada — mais qui échappe aux mandats du Bureau de la concurrence et du BSIF — soit la nécessité d'un secteur de services financiers concurrentiel sur la scène internationale.

C. Le rôle du ministre des Finances

Une fois qu'il a reçu les lettres du Bureau de la concurrence et du Bureau du surintendant des institutions financières, ainsi que les rapports des comités parlementaires, le ministre des Finances doit décider s'il est possible de régler les questions que soulève le projet sur le plan de la concurrence, de la prudence et de l'intérêt public. S'il est impossible de les régler, la demande de fusion est rejetée. Mais s'il est possible d'apporter des solutions, le Bureau de la concurrence, le BSIF et le ministère des Finances négocieront des mesures correctrices sur ces trois plans, et le Ministre approuvera l'opération, sous réserve de conditions reflétant ces mesures.

Plusieurs témoins ont parlé du rôle que joue le ministre des Finances dans le processus d'examen des projets de fusion de grandes banques. Si certains — notamment les grandes banques — sont d'avis que le Ministre devrait signaler clairement si le gouvernement fédéral est susceptible d'approuver les demandes, d'autres s'intéressent davantage au rôle particulier du Ministre dans le processus. M. Harold MacKay a souligné au Comité le rôle clé que joue le ministre des Finances, puisqu'il est « finalement, le gardien de l'intérêt public; il incombe au Ministre, chargé d'atteindre un juste équilibre entre les coûts et les avantages, d'évaluer les risques et les possibilités d'un projet particulier ainsi que les attentes du pays à l'égard du secteur financier en général et des banques en particulier; le Ministre doit en venir à une décision

après avoir mis tous les éléments dans la balance. Il n'y a pas de formule magique pour en venir à cette décision, mais il faut laisser place à la discrétion ministérielle afin que toute fusion soit à l'avantage du Canada et ne compromette pas l'intérêt public; il faut faire en sorte que le Ministre soit bien informé quand il décide d'approuver ou de rejeter une fusion ou qu'il conçoit les conditions d'une approbation qui respectent l'intérêt public ».

Le Comité sait fort bien que certaines des banques qui ont comparu devant lui souhaitaient obtenir des éclaircissements sur un certain nombre de questions, notamment sur le moment le plus opportun pour soumettre un projet de fusion au gouvernement fédéral. Nous nous rendons compte que le secteur des services financiers apprécierait une déclaration faite par le ministre des Finances au nom du gouvernement relativement au calendrier potentiel des fusions de grandes banques.

D. Conclusions au sujet du processus et de l'échéancier

Le Comité appuie l'actuel processus d'examen de projets de fusion des grandes banques qui exige que le Bureau de la concurrence évalue les questions de concurrence, que le Bureau du surintendant des institutions financières examine les questions prudentielles et que le Comité permanent des finances de la Chambre des communes étudie les considérations d'intérêt public. Comme nous l'avons dit précédemment, nous ne formulons pas de commentaires concernant le rôle du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, estimant que c'est à lui qu'il revient de déterminer la nature de sa participation à l'évaluation de l'intérêt public dans le cadre du processus susmentionné.

Bien que, selon certains témoins, les examens du Bureau de la concurrence et du BSIF tiennent compte de toutes les considérations d'intérêt public, nous pensons, comme certains autres témoins, qu'il existe des questions d'intérêt public qui échappent à l'examen de ces deux organismes. Il est clair qu'il faut une tribune pour examiner l'intérêt public, et les audiences publiques que tient un comité parlementaire constituent la meilleure formule. Ce processus fournit la transparence nécessaire à un examen public de cette nature. Il offre par ailleurs aux promoteurs d'un projet de fusion une tribune publique où exposer leurs arguments.

En outre, le Comité est d'avis que la décision finale au sujet d'une demande de fusion revient au ministre des Finances, et que celui-ci doit continuer de s'appuyer sur les analyses du Bureau de la concurrence, du BSIF et des comités parlementaires pour rendre sa décision.

En dernier lieu, le Comité estime qu'il faut un échéancier afin que l'examen d'un projet de fusion de grandes banques soit terminé en temps utile. Certains témoins ont recommandé un délai plus court comptant une centaine de jours, tandis que d'autres ont suggéré d'ajouter deux semaines aux cinq mois actuels, mais nous estimons qu'un échéancier de cinq mois convient tout à fait. Nous tenons compte toutefois de l'argument formulé par M. Harold MacKay à l'effet qu'« un projet de fusion doit faire l'objet d'un processus efficace et ciblé; pour l'instant, les partisans et les opposants d'un projet

doivent exposer leurs vues sur cinq tribunes, soit devant le Bureau de la concurrence, le BSIF, le Comité permanent des finances, le Comité sénatorial des banques et du commerce et le ministre des Finances ». Or, d'après M. Harold MacKay, « ce processus est beaucoup trop lourd et les intervenants sont trop nombreux, ce qui fait subir à notre système financier et aux marchés financiers des retards et une incertitude inutiles. Il faudrait revoir l'idée d'un processus prévoyant le prompt affichage, sur un site Web bien annoncé, des arguments des banques, des autres joueurs, des entreprises et des organisations, afin de nourrir un vif débat auquel tous les Canadiens pourraient avoir accès et participer pleinement ». M. MacKay a aussi suggéré l'idée d'un petit groupe de travail chargé de faire enquête sur un aspect donné d'un projet de fusion dans une région particulière, si la fusion envisagée suscite des préoccupations d'ordre régional.

Le Comité, ayant souligné combien il importe que le Bureau de la concurrence et le BSIF terminent rapidement leurs examens afin que leurs lettres au ministre des Finances et aux demandeurs puissent servir aux comités parlementaires, est convaincu que les demandeurs de fusion — qui tiennent à ce que le processus se déroule dans les meilleurs délais — présenteront tous les documents nécessaires aussi rapidement que possible.

CONCLUSION

Compte tenu du rôle du système bancaire dans l'économie canadienne et de son importance pour les Canadiens et les entreprises du pays, il doit exister un processus d'examen des projets de fusion des grandes banques. Il est essentiel pour l'intérêt public de veiller à ce que le marché soit concurrentiel, de sorte que le Bureau de la concurrence a un rôle crucial à jouer à cet égard. De même, comme il est dans l'intérêt public de veiller à la protection et à la solidité du système financier canadien, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a lui aussi un rôle de premier plan à jouer. Enfin, il va de soi qu'il est dans l'intérêt public de sauvegarder l'intérêt public; par conséquent les comités parlementaires — qui sont des créations du Parlement et qui sont eux-mêmes représentatifs du public — ont une responsabilité fondamentale dans l'examen des projets de fusion des grandes banques.

Le ministre des Finances et le secrétaire d'État (Institutions financières internationales) ont demandé au Comité d'examiner les implications des fusions de grandes banques sur l'intérêt public, et ce de quatre points de vue :

- La mise à la disposition des Canadiens de toutes les régions de services financiers de qualité et facilement accessibles, une attention particulière étant accordée aux personnes handicapées ou à faible revenu ainsi qu'aux collectivités rurales;

- Le choix des fournisseurs de services financiers et la disponibilité de fonds pour les particuliers et les entreprises, notamment les petites entreprises;

- La création de perspectives de croissance à long terme pour le Canada grâce à des institutions canadiennes plus efficaces et plus concurrentielles sur le plan international; et

- Toute question relative au rajustement ou à la transition, y compris le traitement réservé aux employés.

Le Comité part du principe que les fusions constituent une stratégie commerciale légitime, puis il examine de quelle manière l'intérêt public peut être préservé dans ce contexte. Maintenant qu'il a formulé les considérations liées à l'intérêt public, il espère que les grandes banques du Canada seront mieux en mesure d'anticiper les exigences des parlementaires chargés d'évaluer les implications d'une proposition précise de fusion du point de vue de cet intérêt.

Le Comité est également d'avis qu'il appartient aux candidats à la fusion de démontrer qu'elle serait dans l'intérêt public. En définitive, c'est sur eux que repose le fardeau de la preuve à cet égard. Nous prévoyons que les candidats seront invités à comparaître aux audiences publiques du Comité et qu'ils pourront à ce moment donner des précisions sur les avantages de la fusion proposée et la manière dont l'intérêt public sera sauvegardé.

De toute évidence, l'intérêt public est sauvegardé lorsque, par suite d'une fusion de grandes banques, tous les Canadiens et les entreprises canadiennes, peu importe la taille et le secteur d'activité de ces dernières, dans toutes les régions du Canada, ont accès à un éventail comparable de services en déployant des efforts semblables, et ce à un prix comparable ou plus bas et avec une qualité égale ou supérieure.

Il y aura des préoccupations quant à l'incidence d'éventuelles fermetures de succursales, en particulier dans les régions rurales et éloignées, sur les Canadiens (notamment les personnes handicapées, âgées ou à faible revenu ainsi que les résidents des régions rurales et éloignées) et sur les entreprises (les petites entreprises et peut-être dans certains secteurs). Il est aussi probable qu'il y ait des préoccupations quant à l'éventail des services et à la possibilité de choisir parmi différents fournisseurs dans toutes les régions du Canada, ainsi que des problèmes touchant la disponibilité des fonds. La perte d'emplois, la disponibilité d'emplois de haute qualité et la localisation des sièges sociaux au Canada ressortent également à l'intérêt public, tout comme la manière dont des banques plus importantes et plus concurrentielles sur la scène internationale peuvent contribuer à la croissance à long terme du pays, à l'accroissement de la valeur pour l'actionnaire et à la vigueur du secteur des services financiers. Au moment de rendre la décision finale concernant une demande de fusion, le ministre des Finances devra concilier toute une panoplie d'intérêts divergents.

Le Comité estime que tous les éléments recensés au titre de l'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public ainsi que les autres préoccupations définies dans le présent rapport sont liés à l'intérêt public. Nous croyons qu'au moment d'évaluer une proposition particulière de fusion, l'intérêt public commande d'examiner un éventail complet de questions touchant l'accès ainsi que les retombées sur la croissance du pays à long

terme. Dans l'éventualité de l'approbation d'une demande de fusion, le succès sera tributaire d'une transition sans discontinuité — pour les clients à titre individuel, les petites et moyennes entreprises, les collectivités, les actionnaires et les banques elles-mêmes. Les mesures correctives — et les modalités connexes — constituent un outil important que tous peuvent utiliser pour faire en sorte que les perturbations soient réduites au minimum au moment de la transition et que les parties prenantes se retrouvent à tout le moins en aussi bonne position qu'avant la fusion.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que les fusions projetées par des banques et des sociétés de portefeuille bancaires ayant des capitaux propres supérieurs à 5 milliards de dollars restent assujetties à des examens du Bureau de la concurrence, qui les étudiera du point de vue de la concurrence, du Bureau du surintendant des institutions financières, qui les étudiera du point de vue de la réglementation prudentielle, et du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, qui les examinera du point de vue de l'intérêt public. Pour que l'examen puisse se faire sur la base de tous les renseignements utiles, il faudrait que le Bureau de la concurrence et le Bureau du surintendant des institutions financières réalisent leurs études aussi rapidement et complètement que possible, de sorte que leurs analyses puissent servir d'appui lors des audiences publiques..... PAGE 4

RECOMMANDATION 2

Que la liste des éléments à inclure dans l'Évaluation de l'incidence sur l'intérêt public, tels que définis dans les Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion, reste telle quelle. Lorsqu'ils remplissent l'évaluation, les auteurs de la demande devraient prendre dûment en compte les précisions fournies par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes dans les domaines de l'accès et de la croissance à long terme pour le Canada. De plus, il y a lieu de maintenir l'habilitation du ministre des Finances à exiger des renseignements supplémentaires, et la possibilité pour les candidats à la fusion d'en fournir. ..... PAGE 8

RECOMMANDATION 3

Que les parties à un projet de fusion s'engagent à offrir à tous les Canadiens un niveau et un éventail de services au moins équivalents à ceux offerts avant la fusion, compte tenu des progrès technologiques et de l'évolution des besoins des consommateurs. De plus, l'entité issue de la fusion doit veiller tout particulièrement à assurer l'accès aux services aux personnes handicapées, aux personnes âgées, aux personnes à faible revenu et aux Autochtones, ainsi qu'à poursuivre ses activités communautaires et charitables. ..... PAGE 12

RECOMMANDATION 4

Que les parties à un projet de fusion indiquent en quoi l'entité issue de la fusion améliorera l'accès des petites et moyennes entreprises à du capital..... PAGE 15

RECOMMANDATION 5

Que les parties à un projet de fusion indiquent comment l'entité issue de la fusion s'y prendra pour offrir des services financiers de détail à des prix dans l'ensemble analogues ou inférieurs à ceux qui étaient pratiqués au moment de la demande de fusion et ce, pendant une période de transition d'au plus trois ans. ..... PAGE 16

RECOMMANDATION 6

Que les parties à un projet de fusion indiquent comment l'entité issue de la fusion desservira les collectivités rurales et isolées où elles offraient des services financiers au moment de la demande de fusion..... PAGE 19

RECOMMANDATION 7

Que, dans les limites de ses compétences, le gouvernement fédéral intervienne immédiatement pour faire disparaître, le cas échéant, les obstacles qui entravent le développement et l'essor des caisses d'épargne et de crédit..... PAGE 24

RECOMMANDATION 8

Que les parties à un projet de fusion s'efforcent de minimiser le plus possible les pertes d'emplois. En outre, la nouvelle entité issue de la fusion devrait offrir des services de relocalisation, de formation et d'aide au replacement et réaliser les compressions d'effectifs nécessaires par la voie de l'érosion normale des effectifs et de programmes d'encouragement à la retraite anticipée. Dans l'éventualité où il faudrait licencier du personnel, l'indemnité versée aux employés concernés devrait correspondre à ce qu'offrent les autres institutions financières dans des circonstances analogues. ..... PAGE 26

RECOMMANDATION 9

Que les parties à un projet de fusion optimisent les activités de siège social et de bureau administratif au Canada et les possibilités d'emplois de haute qualité que celles-ci présentent..... PAGE 27

RECOMMANDATION 10

Que, dans le plan d'entreprise qu'elles doivent soumettre pour les fins de l'évaluation de l'incidence sur l'intérêt public, les parties à un projet de fusion précisent en quoi la fusion aurait des retombées avantageuses sur le marché canadien et améliorerait leur compétitivité internationale. ..... PAGE 30

RECOMMANDATION 11

Que le gouvernement fédéral procède à un examen permanent des cadres législatif, réglementaire et stratégique du secteur des services financiers pour veiller à ce que les obstacles à l'entrée de nouvelles institutions et à l'expansion des institutions établies soient réduits ou éliminés, que les règles relatives à la propriété qui empêchent la prise de contrôle des institutions par des intérêts étrangers soient maintenues et que la concurrence dans le secteur soit suffisante pour continuer d'offrir aux particuliers et aux entreprises du Canada des services de qualité à bon prix..... PAGE 33

ANNEXE A
LETTRE DU MINISTRE DES FINANCES ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT (INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES)

Le 24 octobre 2002

Mme Sue Barnes, députée
Présidente, Comité permanent des finances
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

L'honorable Leo Kolber
Président
Comité sénatorial permanent des
banques et du commerce
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Mme Barnes et sénateur Kolber,

Comme vous le savez, lorsque le gouvernement a adopté, le 7 février 2001, des mesures législatives visant l'établissement du nouveau cadre pour le secteur financier au Canada, il a publié des lignes directrices régissant le processus d'examen des fusions entre les banques ayant des capitaux propres de plus de 5 milliards de dollars. Ce processus comprend trois volets. Le Bureau de la concurrence est chargé d'examiner les questions relatives à la concurrence, alors que le Bureau du surintendant des institutions financières examine les questions prudentielles. Enfin, le gouvernement doit évaluer les questions d'intérêt public. À cet égard, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce seront appelés à mener des audiences publiques concernant les grandes questions d'intérêt public que soulève un projet de fusion particulier.

Depuis la publication de ces lignes directrices, certains intervenants ont indiqué que les critères de l'intérêt public associés à l'examen de la fusion de banques devaient être clarifiés. Le gouvernement en convient et, à cet égard, demande à vos comités respectifs de nous donner leur opinion sur les principales questions dont il faut tenir compte pour déterminer si un projet quelconque est dans l'intérêt public.

En examinant ces questions, vous voudrez peut-être tenir compte des répercussions en matière d'intérêt public de la fusion de grandes banques sur :

- l'accès des Canadiens dans toutes les régions à des services financiers convenables et de qualité, une attention particulière étant accordée aux personnes handicapées, aux personnes à faible revenu et aux collectivités rurales;

- le choix des fournisseurs de services financiers et la disponibilité de fonds pour les entreprises, notamment les petites entreprises, et les Canadiens;

- la création de perspectives de croissance à long terme pour le Canada grâce à des institutions canadiennes plus efficaces et plus concurrentielles sur le plan international;

- toute question relative au rajustement ou à la transition, y compris le traitement réservé aux employés.

Le secrétaire d'État (Institutions financières internationales) serait heureux de travailler avec vous au cours de vos délibérations. Nous vous saurions gré de nous fournir vos avis le plus rapidement possible.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

L'honorable John Manley, c.p., député

L'honorable Maurizio Bevilacqua, c.p., député

ANNEXE B
LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À L'EXAMEN DES PROJETS DE FUSION

Ministère des finances - Communiqué 2001-014 -

Le 25 juin 1999, le gouvernement a fait observer ce qui suit dans *La réforme du secteur des services financiers canadien : un cadre pour l'avenir* :

> En cette ère de changement économique rapide, de révolution technologique et de mondialisation, les fusions et les acquisitions constituent des stratégies commerciales légitimes assurant la croissance et le succès. Or, en raison de l'importance essentielle du secteur des services financiers, et des grandes banques en particulier, dans l'économie canadienne, il faut que les projets de fusion servent non seulement l'intérêt des parties à la fusion projetée, mais aussi celui de l'ensemble des Canadiens et de l'économie nationale. À cette fin, le gouvernement mettra sur pied un processus officiel et transparent d'examen des projets de fusion des banques dont les capitaux propres dépassent 5 milliards de dollars.

Le présent document établit le cadre du nouveau processus d'examen des projets de fusion. Ce processus s'applique aux fusions entre les banques et les sociétés de portefeuille bancaires dont les capitaux propres sont supérieurs à 5 milliards de dollars. L'application de ce processus tiendra compte de la transformation du contexte dans lequel les banques évoluent.

Le processus d'examen des projets de fusion comporte trois étapes distinctes : l'examen, la décision et, s'il le faut, le recours.

Sous réserve des prérogatives du Parlement, le gouvernement cherchera à terminer l'étape de décision de son examen des grands projets de fusion dans un maximum de cinq mois après avoir reçu une demande complète et les documents à l'appui de la part des parties prenantes. Cela dépendra de la collaboration de ces dernières à cet égard et de la rapidité avec laquelle elles soumettront toute l'information nécessaire à l'examen de la transaction.

Première étape — Examen du projet

1. Les banques présenteront une demande écrite au Bureau de la concurrence, au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et au ministre des Finances pour obtenir la permission de fusionner, et elles leur fourniront l'information essentielle à l'évaluation de la demande de fusion.

2. Les demandeurs seront tenus de préparer une évaluation de l'incidence sur l'intérêt public (EIIP).

3. Le Bureau de la concurrence et le BSIF examineront les projets de fusion du point de vue de la concurrence et de la réglementation prudentielle.

4. Parallèlement aux examens du Bureau et du BSIF, le Comité permanent des finances (Comité des finances) de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (Comité sénatorial) seront invités à tenir des audiences publiques sur les questions générales d'intérêt public soulevées par le projet de fusion, en mettant principalement à profit l'EIIP.

5. Une fois qu'ils auront terminé leur analyse du projet de fusion, le commissaire de la concurrence et le surintendant des institutions financières remettront aux demandeurs et au ministre des Finances une lettre exprimant leur avis sur les aspects du projet de fusion relatifs à la concurrence et à la réglementation prudentielle.

6. Quand il recevra les documents du Bureau de la concurrence et du BSIF, le ministre des Finances les rendra publics, en tenant compte du besoin de protéger le caractère confidentiel des renseignements délicats sur le plan commercial et des renseignements qui peuvent influer sur la stabilité du secteur des services financiers canadien. Ces documents publics pourront être examinés par le Comité des finances et le Comité sénatorial.

7. Une fois leurs audiences et leurs délibérations terminées, le Comité des finances et le Comité sénatorial présenteront chacun un rapport au ministre des Finances au sujet des questions générales d'intérêt public soulevées par le projet de fusion.

Contenu de l'EIIP

8. L'EIIP permet aux demandeurs d'expliquer la raison d'être de la fusion et les mesures qu'ils pourraient adopter pour atténuer les préoccupations ou les coûts éventuels. Elle doit être diffusée largement de manière à établir un fondement solide en faveur d'audiences publiques au sujet de la fusion. Dans l'EIIP, les demandeurs devront préciser ce qui suit :

   - une analyse de rentabilisation et leurs objectifs, c'est-à-dire la raison pour laquelle ils veulent fusionner;
   - les avantages et les coûts éventuels pour les clients et pour les petites et moyennes entreprises, y compris l'incidence pour les succursales, la disponibilité du financement, le prix, la qualité et la disponibilité des services;
   - le calendrier et les répercussions socio-économiques de la fermeture de succursales ou de l'adoption de mécanismes de diversification des modes

de prestation de services à l'échelon régional, ainsi que les mécanismes de diversification des modes de prestation de services qui pourraient atténuer ces répercussions;

- la façon dont le projet contribuera à la compétitivité internationale du secteur des services financiers;
- l'effet du projet sur l'emploi direct et indirect et sur la qualité des emplois dans le secteur, une distinction étant faite entre les effets transitoires et les effets permanents;
- la façon dont le projet accroîtra la capacité des banques de mettre au point et d'adopter de nouvelles technologies;
- les recours ou les mesures d'atténuation, en réponse aux préoccupations d'intérêt public exprimées, que les banques sont prêtes à adopter, comme le dessaisissement, des garanties de service ou autres engagements et les mesures prévues pour assurer le traitement équitable de ceux dont l'emploi est touché par la fusion;
- l'incidence que pourrait avoir la transaction sur la structure générale du secteur.

9. L'EIIP couvrira également les autres questions que le ministre des Finances ou les parties intéressées jugeront pertinentes dans le contexte d'un projet de transaction particulier.

Deuxième étape — Décision du ministre des Finances

10. En se fondant sur les rapports du Bureau de la concurrence, du BSIF, du Comité des finances et du Comité sénatorial, le ministre des Finances rendra sa décision à savoir si les questions d'intérêt public, les questions prudentielles et les préoccupations sur le plan de la concurrence soulevées par la transaction peuvent être réglées. Dans la négative, le projet de transaction sera rejeté et le processus cessera à cette étape. Dans l'affirmative, le processus d'examen des projets de fusion entrera à l'étape de la négociation de recours.

Troisième étape – Négociation de recours

10. Le Bureau de la concurrence négociera les recours en matière de concurrence et le BSIF négociera les recours en matière prudentielle avec les demandeurs, et ils travailleront avec le ministère des Finances à coordonner une série globale de recours pour l'intérêt public (y compris les dessaisissements possibles). Ces recours répondront à des préoccupations qui ont été soulevées dans le cadre du processus d'examen.

Après la négociation fructueuse de recours, le ministre des Finances approuvera la transaction selon des modalités qui tiennent compte de ces recours.

ANNEXE C
LISTE DES TÉMOINS

LE MARDI 10 DÉCEMBRE 2002
Réunion n° 32

Bureau de la concurrence

Gaston Jorré, sous-commissaire principal de la concurrence
Richard Annan, directeur des dossiers spéciaux et conseiller stratégique
Gerry Birks, agent principal du droit de la concurrence

Bureau du surintendant des institutions financières Canada

Julie Dickson, surintendant auxiliaire, Secteur de la réglementation
Paul Fecser, directeur principal, Division de l'agrément et des approbations

LE MARDI 28 JANVIER 2003
Réunion n° 33

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Catherine Swift, présidente du conseil et chef de la direction
Brien G. Gray, premier vice-président, Service aux extérieurs

LE MERCREDI 29 JANVIER 2003
Réunion n° 34

Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario

Brian Gibson, vice-président principal, Actions

Fédération canadienne des municipalités

James Knight, directeur général
Susan Welke, analyste de politique

À titre personnel

Robert Brown, directeur, Institut de recherche en assurances et en pensions

LE VENDREDI 30 JANVIER 2003
Réunion n° 35

Association des consommateurs du Canada

Robert Kerton, président, Comité sur les finances et l'économie

Centre pour la défense de l'intérêt public

Sue Lott, avocate

Conseil canadien du commerce de détail

Diane Brisebois, présidente et directrice générale

Option consommateurs

Louise Rozon, directrice
Jacques St-Amant, conseiller juridique

LE LUNDI 3 FÉVRIER 2003
Réunion n° 36

Banque Canadienne Impériale de Commerce

John Hunkin, président et directeur général

Banque nationale du Canada

Réal Raymond, président et chef de la direction
Jean-Paul Caron, vice-président, Affaires générales
Jean Houde, premier vice-président, Affaires corporatives, membre de la direction

RBC Groupe financier

Gordon Nixon, président et directeur général
Anne Sutherland, première vice-présidente, Stratégie de segmentation de la clientèle
Charles Coffey, vice-président directeur

LE MARDI 4 FÉVRIER 2003
Réunion n° 37

Association canadienne des courtiers en valeur mobilière

Joseph Oliver, président et directeur général
Jon Cockerline, directeur, Marchés financiers

À titre personnel

L'hon. Douglas Peters, économiste
Arthur Donner, économiste et consultant
Jean Roy, professeur titulaire de finance

LE MARDI 4 FÉVRIER 2003
Réunion n° 38

« ATB Financial »

Robert Ascah, vice-président

Centrale des caisses de crédit du Canada

Joanne De Laurentiis, présidente et directrice générale
Jack Smit, président, Comité de direction
Wayne Nygren, directeur, Comité de direction et président, Comité consultatif sur les affaires législatives

CS CO-OP (Services financiers communautaires)

Gary Seveny, président et chef de la direction
Madeleine Brillant, vice-présidente, Affaires de l'entreprise

LE MERCREDI 5 FÉVRIER 2003
Réunion n° 39

Banque HSBC Canada

Martin Glynn, président et directeur exécutif principal

Coalition canadienne en investissement communautaire

Duff Conacher, président

Congrès du travail du Canada

Andrew Jackson, économiste en chef, Politiques sociales et économique

Femmes dans le domaine des affaires

Ada Lee, présidente
Pirjo Friedman, membre, Comité directeur

Fondations communautaires du Canada (Les)

Monica Patten, présidente et directrice générale

LE JEUDI 6 FÉVRIER 2003
Réunion n° 40

Banque Scotia

Peter C. Godsoe, président et directeur général

BMO Groupe financier

Tony Comper, président du conseil et chef de la direction
Tim O'Neil, vice-président à la direction et économiste en chef
Karen E. Maidment, vice-présidente à la direction et chef des Finances

Groupe financier de la Banque Toronto Dominion

Edmund Clark, président et chef de la direction

LE JEUDI 6 FÉVRIER 2003
Réunion n° 41

À titre personnel

Harold MacKay, ancien président, Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens

ANNEXE D
LISTE DES MÉMOIRES

Jerry Ackerman

Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (ACARR)

Association canadienne des courtiers en valeur mobilière

Association canadienne des gestionnaires de Fonds de retraite

Association des consommateurs du Canada

Association INTERAC

« ATB Financial »

Banque Canadienne Impériale de Commerce

Banque HSBC Canada

Banque nationale du Canada

Banque Scotia

Bernard Sieger

Robert Brown

Bureau d'assurance du Canada

Bureau de la concurrence

Bureau du surintendant des institutions financières

Centrale des caisses de crédit du Canada

Centre pour la défense de l'intérêt public

Coalition canadienne pour le réinvestissement communautaire

« Committee on Monetary and Economic Reform »

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien du commerce de détail

Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario

CS CO-OP (Services financiers communautaires)

Arthur Donner

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Femmes dans le domaine des affaires

Groupe financier de la Banque Toronto Dominion

Groupe financier de la Banque de Montréal

R. Haalbroom

L'hon. Henry N.R. Jackman

Frank Kovitz

James McIntosh

Mouvement des caisses Desjardins

Option consommateurs

Parti action canadienne

L'hon. Douglas Peters

RBC Groupe financier

Mary Richardson

« Ridgeline Corporation (The) »

Jean Roy

« Salter Street Films »

« Teamsters Canada »

« TG International Ltd. Management Consultants »

Ray Waters

Lorne White

Tom Wood

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport; toutefois, nonobstant le délai de 150 jours prévu à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport dans les 90 jours qui suivent le dépôt du rapport à la Chambre.

Un exemplaire du procès-verbal du Comité *(réunion n° 48 qui comprend le présent rapport) est déposé*.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Sue Barnes, députée

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS

AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES INTITULÉ : *LES FUSIONS DES GRANDES BANQUES : PROTÉGER L'INTÉRÊT PUBLIC POUR LES CANADIENS ET LES ENTREPRISES CANADIENNES.*

DÉPOSÉE AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

C'est dans un esprit de collaboration, d'ouverture et avec un grand intérêt que le Bloc Québécois a participé activement aux travaux du Comité permanent des finances portant sur les répercussions en matière d'intérêt public de la fusion des grandes banques.

Le Bloc Québécois appuie l'orientation générale voulant que le fardeau de la preuve repose sur les banques, qui ont à démontrer la nécessité des projets de fusion et leur compatibilité avec l'intérêt public. Cependant, nous notons que cette notion, si elle se retrouve dans le texte, n'est pas suffisamment présente dans les recommandations, notamment les recommandations 6 et 10.

De plus, le Bloc Québécois aurait voulu que le rapport soit plus explicite au sujet des consultations publiques. L'obligation de mener une évaluation des projets de fusion telle qu'annoncée lors des débats entourant l'adoption du projet de loi intitulé *Loi sur l'agence de la consommation en matière financière* (projet de loi C-8) en juin 2001 doit être non seulement maintenue mais être aussi incluse dans la loi sur les banques.

Deux recommandations en particulier ne reflètent pas la volonté du Bloc Québécois de privilégier l'intérêt public dans le processus d'éventuelles fusions bancaires.

Recommandation 6 :

Cette recommandation reprend timidement la notion de l'accès aux services financiers pour les communautés rurales et éloignées en faisant toutefois abstraction des régions urbaines défavorisées. Nous aurions voulu que le Comité recommande la mise en place, par le gouvernement, d'un mécanisme de consultation publique au sein même des communautés dans le cas où une fusion entraînerait des fermetures de succursales et ce, avant qu'une fermeture ne survienne car la loi sur les banques n'est pas assez contraignante à cet égard. Nous aurions souhaité que le Comité recommande au gouvernement d'obliger les banques à tenir une consultation publique locale sur toute fermeture de succursale proposée et à divulguer ses profits, ses pertes et ses revenus nets afin qu'il soit possible d'évaluer le bien-fondé d'une telle fermeture. Le mécanisme de consultation du Mouvement des caisses Desjardins du Québec, qui donne à ses sociétaires un droit de regard sur les fermetures de succursales, pourrait servir d'exemple.

Étant donné que les services bancaires sont un service essentiel, nous estimons également que les banques ont des responsabilités non seulement pour desservir le public mais aussi en terme d'investissements dans la communauté. C'est pourquoi le Bloc Québécois a déposé un projet de loi sur le réinvestissement communautaire, une approche qui prendra d'autant plus d'importance en cas de fusion.

Recommandation 10 :

Concernant la recommandation 10, le Bloc Québécois considère que la majorité des membres du Comité est passée à côté de l'enjeu probablement le plus important et le plus difficile à évaluer, c'est-à-dire l'impact macroéconomique de la création d'une méga banque canadienne, fruit d'une fusion. Pour déterminer l'impact sur l'intérêt public d'une fusion, il faut être en mesure d'évaluer avec le plus de précision possible si les avantages pour l'économie canadienne d'une fusion bancaire, en particulier de l'augmentation des activités de cette nouvelle banque au plan international, compense un accroissement de la concentration du secteur bancaire. Or, aucune étude sur les impacts économiques d'une fusion bancaire n'a été portée à la connaissance du Comité et à notre connaissance, il n'en existe pas. D'ailleurs, lors de la première séance du Comité sénatorial permanent des Banques et du commerce portant sur les répercussions en matière d'intérêt public de la fusion des banques, le directeur de la division des institutions financières, direction de la politique du secteur financier du ministère des Finances, M. Gerry Salembier, répondait aux questions posées qu'il n'existait au ministère aucun document ou étude en matière d'examen de fusion bancaire autre que les lignes directrices du ministre des Finances.

Parmi les facteurs qui doivent être pris en compte pour déterminer si un projet de fusion va dans le sens de l'intérêt public, la question du risque et des différents types de risques est déterminante à la fois pour les institutions fusionnées mais aussi pour les autres intervenants financiers et en toute dernière analyse pour l'ensemble de l'économie canadienne. Par exemple, une fusion augmente potentiellement les risques au plan de la gestion. En conséquence, il faut être en mesure de répondre à des questions comme celles-ci :

Quel serait l'impact de la défaillance des systèmes informatiques, entre autres sur la protection des renseignements personnels?

Quel garde-fou existerait-il pour contrer une mauvaise administration des gestionnaires d'une méga banque?

Quelles conséquences aurait une homogénéisation accrue de l'information sur le marché financier canadien?

Le mimétisme des comportements ne serait-il pas accru par la diminution du nombre d'acteurs sur le marché avec le danger d'augmenter la volatilité de l'activité économique et financière?

En somme :

Quelles conséquences la fusion de grandes banques pourrait-elle avoir pour les marchés financiers canadiens?

Mais, il faut aussi se pencher sur les effets d'une éventuelle fusion sur d'autres aspects :

Quelles répercussions sur la politique monétaire, sur la gestion des taux d'intérêt et sur le dollar canadien la création d'une méga banque pourrait-elle avoir?

Quels sont les risques de contagion sur l'économie canadienne des difficultés dans ses activités internationales d'une méga banque? Par exemple, M. Jean Roy, professeur aux Hautes Études Commerciales (HEC) a suggéré lors des audiences du Comité que les dispositions de la *Loi sur l'agence de la consommation en matière financière* (projet de loi C-8) qui permettent la formation de holdings financiers soient totalement utilisées pour séparer au maximum les activités nationales et internationales.

C'est pour répondre à toutes ces préoccupations extrêmement légitimes que le Bloc Québécois avait suggéré au Comité d'inclure une recommandation pour demander aux banques qui sont parties prenantes à un projet de fusion de faire la démonstration que les activités internationales de la nouvelle entité fusionnée auraient des retombés positives sur le marché canadien.

De plus, nous aurions souhaité que le Comité recommande au ministre des Finances d'étudier dès maintenant les moyens qui permettraient de séparer, dans la mesure du possible, les opérations nationales et internationales d'une éventuelle banque issue d'une fusion.

Pour le Bloc Québécois, c'est la responsabilité du gouvernement fédéral d'assurer le public qu'il peut avoir confiance dans les banques et dans leurs comportements en regard de l'intérêt public, notamment lorsqu'elles présentent un projet de fusion.

Pierre Paquette
député de Joliette

Pauline Picard
députée de Drummond

LES IMPLICATIONS POUR L'INTÉRÊT PUBLIC DES FUSIONS DE GRANDES BANQUES : UNE OPINION DISSIDENTE

L'hon. Lorne Nystrom, député
Porte-parole du NPD en matière d'institutions financières
Mars 2003

« Jusqu'ici, les banques survivent fort bien telles qu'elles sont »
– Robert Kerton, Association des consommateurs du Canada

Le ministre des Finances, John Manley, et le Secrétaire d'État (Institutions financières), Maurizio Bevilacqua, ont demandé au Comité permanent des finances et au Comité sénatorial des banques de consacrer du temps et de l'énergie à examiner et à mieux définir les implications pour l'intérêt public des fusions de grandes banques. Ce faisant, ils ont ressuscité une question à laquelle les Canadiens avaient opposé un rejet total.

La position du NPD est claire : les fusions de grandes banques n'ont jamais été, et ne seront jamais, dans l'intérêt public. Lorsque quatre des plus grandes banques canadiennes ont envisagé de fusionner en 1998, il a fallu une année d'audiences publiques, des protestations, 4 millions de dollars, cinq rapports et le Bureau de la concurrence pour convaincre le ministre des Finances d'alors, Paul Martin, que le fait de laisser à une ou deux grandes banques privées la maîtrise du crédit de la nation serait mauvais pour la concurrence, mauvais pour l'emploi, mauvais pour les collectivités et, par conséquent, contraire à l'intérêt public.

Rien ne prouve que le paysage financier canadien soit fondamentalement différent en 2003 de ce qu'il était en 1998. Cette année-là, le Groupe de travail McKay avait déposé son rapport final, dans lequel il recommandait qu'un processus d'examen des projets de fusion de grandes banques soit effectué dans tous les cas. Les *Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion* ont donc été élaborées en réponse à ce document, afin de faciliter la définition de l'« intérêt public ». Le secteur bancaire a soutenu que ces lignes directrices étaient trop larges, et qu'elles demandaient à être précisées. D'une façon générale, toutefois, les *Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion* sont déjà claires et adéquates. Il vaut mieux qu'elles soient larges, afin de donner au Comité des finances la marge de manœuvre suffisante pour les interpréter au cas par cas. Nous convenons avec le Comité qu'il ne servirait à rien d'être trop prescriptif dans des directives concernant l'intérêt public et les fusions de grandes banques. De plus, à notre avis, c'est aux candidats qu'il incombe de démontrer que les fusions projetées sont favorables à l'intérêt public.

Le système bancaire canadien est l'un des plus concentrés du monde. Six des principales banques représentent plus de 85 % des actifs du secteur, et leur part des dépôts s'est même accrue entre 1997 et 2001, passant de 70 % à 73 %. En quoi les choses seraient-elles améliorées si seulement deux ou trois banques dominaient le secteur bancaire?

- **Pourquoi les fusions de grandes banques ne servent pas l'intérêt public**

L'honorable Douglas Peters, PhD, C.P., ancien Secrétaire d'État (Finances) du gouvernement libéral entre 1993 et 1997 et ancien économiste en chef et vice-président principal de la Banque TD, a démontré que les implications pour l'intérêt public des fusions de grandes banques deviennent évidentes lorsque l'on se pose les questions suivantes :

La fusion aurait-elle pour effet :

1. de réduire le coût des services bancaires payés par les particuliers?
2. d'améliorer le niveau et la qualité du service que les Canadiens obtiennent auprès de leurs banques?
3. d'accroître le choix des citoyens en matière de services bancaires?
4. d'améliorer la disponibilité et de réduire le coût du crédit pour les petites et moyennes entreprises du Canada?
5. de réduire le coût du crédit pour les grandes entreprises canadiennes?
6. d'améliorer la profitabilité des opérations internationales des banques canadiennes?
7. d'améliorer l'économie canadienne en augmentant l'emploi et en favorisant la croissance économique?

La réponse à toutes ces questions est non. Il est évident que les fusions de banques au Canada seraient nuisibles à l'intérêt public. Seule la menace systémique d'une défaillance massive du secteur financier pourrait justifier les alliances douteuses auxquelles le Comité sénatorial des banques souhaite donner sa bénédiction. Et même alors, le secteur financier traverserait mieux la crise et aurait moins besoin des fonds publics pour le renflouer s'il était plus diversifié. Les banques à charte canadiennes affirment qu'elles doivent devenir extra-grandes pour prospérer dans l'économie mondiale. Elles soutiennent que seules les mégabanques sont en mesure de soutenir la concurrence internationale. Elles croient que les économies d'échelle ne peuvent être réalisées que par des mégainstitutions.

Tous ces arguments sont faux.

Il est inexact de soutenir que nos grandes banques ont besoin de grossir pour réaliser des économies d'échelle. Même la Banque du Canada a écrit que « jusqu'à présent, les recherches empiriques n'ont pas permis de prouver qu'une banque devait être une mégainstitution — par opposition à une simple grosse banque — pour pouvoir tirer profit de la majorité des économies d'échelle ». Lorsque les PDG des banques à charte du Canada soutiennent qu'il leur faut devenir des mégabanques pour soutenir la concurrence internationale, ils omettent de souligner que leurs établissements réussissent déjà extrêmement bien sur la scène internationale. Et si ce n'est pas le cas, des éléments de preuve indiquent que leurs pertes n'ont rien à voir avec leur taille, mais proviennent de mauvaises décisions en matière de prêts. Citons les prêts de la TD au secteur des télécommunications des États-Unis, ou encore les aventures de la CIBC à New York dans le domaine des investissements. Lorsqu'un marché est dominé par deux ou trois consortiums financiers, il faut également supposer que ces géants continueront de combler les pertes encourues à l'étranger aux frais des consommateurs et des contribuables canadiens.

- **La concurrence étrangère**

Certains soutiennent que les fusions de banques ne nuiront pas aux consommateurs canadiens. Mais il est illusoire de penser qu'une armée de concurrents étrangers pénétreront le marché et sauveront les consommateurs. En effet, la domination totale des mégabanques canadiennes sur le marché intérieur dissuade la concurrence étrangère de lancer le moindre assaut frontal. De fait, les subsidiaires des banques étrangères ont vu reculer leur part des dépôts, qui est passée de 7 % à 3 % entre 1997 et 2001.

Au contraire, les institutions financières étrangères resserreront leur emprise sur les institutions financières canadiennes en profitant du rejet par Paul Martin de la règle de la participation multiple qui garantissait qu'aucun actionnaire unique ne pouvait contrôler plus de 10 % d'une banque à charte.

- **Le Parlement doit avoir le dernier mot**

Comme le disait le rapport minoritaire du NPD en 1998 (qui répondait au « premier rapport [provisoire] » du Comité permanent des finances « L'avenir commence maintenant ») :

> *« Les banques décident quelles entreprises survivront et lesquelles flancheront; quels emplois seront créés et lesquels seront supprimés; qui aura une maison et qui n'en aura pas. On voit bien que les banques ne sont pas des sociétés comme les autres. Le secteur bancaire fait bien plus que simplement prêter les dépôts des épargnants. Les institutions bancaires créent de l'argent en consentant des prêts aux entreprises, aux consommateurs ou aux gouvernements. Elles créent aussi de l'argent par des moyens indirects comme la titrisation et les activités hors bilan.*

Le Parlement a accordé aux banques du Canada une protection particulière qui n'a d'équivalent dans aucun autre secteur. Elles disposent d'une charte spéciale qui leur permet de contrôler le crédit; elles ont progressivement augmenté leur mainmise sur le

secteur des sociétés de fiducie; elles ont absorbé toutes les grandes maisons de courtage et sont en train de s'introduire sur le marché des assurances. Aujourd'hui, au nom de la compétitivité mondiale, elles souhaitent concentrer leur domination en se fusionnant jusqu'à ce qu'il ne reste plus que deux ou trois mégabanques.

Les chartes octroyées par le Parlement confèrent aux banques des pouvoirs si vastes que, pour empêcher les abus, elles doivent être réglementées par un gouvernement élu démocratiquement et soumises à la discipline de la concurrence du marché. La concentration du marché freinerait la concurrence et défierait l'autorité du Parlement. Il n'est pas dans l'intérêt public de laisser le contrôle du crédit national à une ou deux banques privées.

L'expérience démontre que plus un système bancaire est concentré, plus les spéculations sont risquées, au détriment de tous. Les mégabanques japonaises ont accumulé 1 000 milliards de dollars américains de pertes potentielles en raison des prêts spéculatifs. Des pertes analogues ont été essuyées par des mégabanques aux États-Unis, en France, en Suisse et en Allemagne.

Nous sommes d'une désespérante naïveté si nous croyons que des désastres de ce genre ne peuvent se produire au Canada. Qu'arrivera-t-il si une mégabanque de 700 milliards de dollars fait faillite? Le gouvernement fédéral n'aurait guère d'autre choix que d'intervenir et de la renflouer avec l'argent des contribuables.

- **Les priorités des gens avant tout**

La vérité, c'est qu'en fusionnant entre elles, les grandes banques vont réduire la concurrence et augmenter leurs bénéfices, pour plaire à leurs actionnaires. Il faudra alors que les consommateurs acceptent une concurrence plus faible, des choix réduits et des frais d'administration plus élevés — sans mentionner les mises à pied et les fermetures de succursales. En fait, lorsque Canada Trust a fusionné avec la Banque TD, la nouvelle société TD Canada Trust a imposé des frais de service plus élevés aux clients de la Banque TD. De surcroît, il est prouvé que la formation de mégabanques aggraverait encore la situation déjà mauvaise des petites entreprises canadiennes, lesquelles sont à l'origine de la majorité des nouveaux emplois.

L'avis des Canadiens sur le secteur bancaire dépasse largement l'opinion simpliste selon laquelle ce qui est bon pour les actions des banques est bon pour les Canadiens. Le fait que de nombreux Canadiens soient effectivement actionnaires directs ou indirects des grandes banques, et que les fusions *puissent* améliorer le rendement de leurs actions, est une piètre consolation pour ceux qui cherchent à obtenir une hypothèque ou un prêt à des taux abordables.

En appuyant les fusions, le Comité sénatorial des banques ne reconnaît pas les besoins des Canadiens et fait fi de plusieurs enjeux. Nous savons que c'est le Parlement du Canada qui a octroyé leurs chartes aux grandes banques canadiennes. Il s'agissait de privilèges qui les autorisaient à occuper une position dominante sur la marché intérieur. Elles doivent par conséquent rendre des comptes non seulement à

leurs actionnaires, mais aussi au Parlement du Canada. Que le Sénat qui, n'étant pas élu et n'ayant pas de comptes à rendre, soit d'avis que le processus d'examen des fusions des banques ne doive pas comporter un examen de la part du Comité des finances de la Chambre des communes, cela équivaut à une abrogation de responsabilité, pas moins. Pis encore, tout projet de fusion de grandes banques obéissant uniquement à un désir de bénéfices devrait être assujetti à un vote de la Chambre des communes, après avoir été examiné par le Comité des finances.

Qu'en est-il des pressions croissantes subies par les familles de plus en plus endettées et des nombreux Canadiens retraités qui n'ont d'autre choix que de continuer à travailler? Avec les niveaux affligeants de la pauvreté infantile et la piètre qualité de l'éducation et des programmes de garderies, la situation des travailleurs à faible salaire prend les proportions d'une crise. Le Comité sénatorial des banques et, bien entendu, le Comité des finances de la Chambre ne devraient-ils pas offrir leurs perspectives sur ces problèmes plus pressants?

Si le Parlement souhaite vraiment rouvrir un débat au sujet des banques, qu'il le fasse porter sur les questions fondamentales qui importent aux travailleurs canadiens. Pour commencer, il pourrait se pencher sur les frais administratifs imposés par les banques, les taux d'intérêt abusifs associés aux cartes de crédit, l'exploitation des usagers de guichets automatiques, le réinvestissement collectif, les abris fiscaux à l'étranger, les options d'achat d'actions offertes aux dirigeants d'entreprises, etc.

Sous aucun prétexte les impératifs des entreprises ne devraient passer avant le processus démocratique. Nous devons cesser de prétendre que les fusions de grandes banques seront bénéfiques pour l'intérêt public et commencer à améliorer, et non pas à affaiblir, le potentiel économique de tous les Canadiens.

UNE DÉPOLITISATION DES FUSIONS BANCAIRES S'IMPOSE

Opinion complémentaire du Parti progressiste-conservateur

Contexte

En juin 2000, le gouvernement libéral a présenté un projet de loi et publié des lignes directrices portant les projets de fusions bancaires au Canada. Ces mesures devaient servir de cadre à l'examen des fusions bancaires.

Elles obligeaient les banques à présenter une demande détaillée pour exposer leur projet de fusion et à y joindre une évaluation de l'incidence sur l'intérêt public (EIIP).

La demande de fusion devait être assujettie à un examen très approfondi de la part du Bureau de la concurrence, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) devant quant à lui évaluer l'intégrité prudentielle du projet de fusion.

Le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques et du commerce devaient ensuite tenir des audiences publiques et citer à comparaître les parties à un projet de fusion afin de déterminer si leur projet était dans l'« intérêt public ». L'EIIP devait à cet égard être un indicateur clé.

En octobre 2002, le ministre des Finances a pris les marchés par surprise lorsqu'il a demandé aux comités de tenir des audiences spéciales afin de d'abord préciser ce que le gouvernement entend par l'expression « intérêt public », qu'il a lui-même choisi d'utiliser. Si le gouvernement ne connaît pas le sens de cette expression, peut-être qu'il aurait mieux valu ne pas l'utiliser.

Le moment choisi par le gouvernement pour présenter cette demande était assez étrange puisqu'il arrivait quelques jours à peine après que le premier ministre aurait apparemment contredit son propre ministre des Finances et fait échouer les projets de fusion entre la Banque de Nouvelle-Écosse et la Banque de Montréal, de même d'entre Manuvie et la CIBC. Il montre clairement que cette démarche n'était rien de plus qu'une autre tactique dilatoire utilisée par un gouvernement qui, politiquement, craint comme la peste les fusions bancaires et cherche à étouffer la croissance d'un secteur vital de notre économie.

Nous croyons que ce sont là de simples tergiversations et que celles-ci perdureront parce que le gouvernement actuel n'a pas le courage de prendre une décision difficile, même si celle-ci est dans le meilleur intérêt du pays.

En principe, après le dépôt du présent rapport par le Comité, le gouvernement devrait être prêt à recevoir les demandes de fusion. Il reste à voir toutefois s'il continuera à se montrer réfractaire aux fusions bancaires.

Principaux points

1. **Sens de l'expression « intérêt public »** : Le ministre veut que les comités parlementaires précisent le sens de cette expression. Or, cette expression est très difficile à préciser et défie toute tentative de définition. Il existe de nombreux critères qui peuvent aider à déterminer si une fusion bancaire en particulier est ou non dans l'intérêt public (par exemple, une diminution minimale des services au détail, aucune hausse des frais ni aucune réduction de l'accès aux capitaux), mais chercher à préciser ou à définir l'expression « intérêt public » revient à toutes fins pratiques à vouloir définir le terme « art ».

   Quoi qu'il en soit, l'examen exhaustif devant être mené par le Bureau de la concurrence permettra d'évaluer toutes les conséquences possibles d'une fusion bancaire, comme une éventuelle diminution de la concurrence ou réduction des services. Le rapport du Bureau de la concurrence sur un projet de fusion prendra en considération les principaux enjeux liés à l'intérêt public.

2. **Une autre tactique dilatoire du gouvernement** : L'actuel gouvernement a eu trois ans pour commencer à s'occuper des fusions bancaires, puisque la publication des Lignes directrices relatives à l'examen des projets de fusion remonte à 2000. Il est inacceptable d'accorder au ministre un autre délai de 90 jours pour répondre au présent rapport. J'exhorterais le ministre des Finances à faire preuve d'audace et de leadership et à répondre au présent rapport dans les 30 jours. Autrement, tout projet risquerait d'entrer directement en concurrence avec le congrès à la direction du Parti libéral en novembre et de subir ainsi de nouveaux délais.

3. **Le processus d'examen des fusions bancaires continue d'être influencé par des intérêts politiques** : Le succès d'un projet de fusion bancaire ne devrait pas être laissé à la merci des caprices des premiers ministres ou des ministres des Finances, pas plus que les fusions ne devraient faire l'objet d'une autre ronde d'audiences du Comité des finances motivées par des intérêts politiques.

   Aux dires de Matthew Barrett, directeur général de Barclays, « le discours est purement politique et ne porte pas sur la concentration. Je pense que c'est une honte ».

   Les parties à un projet de fusion ne devraient pas avoir à comparaître devant des comités parlementaires à l'étape de l'examen. Les renseignements pertinents relatifs à la fusion seront étoffés par le Bureau de la concurrence et le BSIF dans un contexte de grande transparence.

4. **Le ministre des Finances devrait justifier sa décision** : À l'heure actuelle, ce sont les banques qui doivent se présenter devant les comités parlementaires pour expliquer en détail pourquoi et comment elles veulent fusionner. Cette étape fait double emploi. Leur EIIP devrait suffire à préciser ces renseignements.

C'est le ministre des Finances, en sa qualité de personne ayant le dernier mot dans l'acceptation ou le rejet des projets de fusion (ou le premier ministre dans certains gouvernements), qui devrait comparaître devant le Comité des finances pour expliquer officiellement pourquoi un projet de fusion particulier a été accepté ou rejeté. Cela contribuerait aussi à dépolitiser le processus d'examen des fusions bancaires.

Recommandations

Que le ministre des Finances réponde au présent rapport dans les 30 jours.

Que le ministre des Finances comparaisse devant le Comité des finances pour justifier les décisions prises concernant l'approbation ou le rejet d'un projet de fusion.

Conclusion

Le Parti progressiste-conservateur demande au gouvernement libéral de cesser de tergiverser et de faire de la basse politique à propos de cet enjeu très important; tout refus de sa part compromettra la capacité des institutions financières canadiennes de s'épanouir et d'adopter des stratégies d'affaires gagnantes qui leur permettront de croître et de prendre de l'expansion, de créer des emplois et de contribuer à la prospérité des Canadiens.

Le député et porte-parole conservateur en matière de finances,

Scott Brison

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 19 mars 2003
(*Séance n° 48*)

Le Comité permanent des finances se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 43, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Sue Barnes, présidente.

Membres du Comité présents : Sue Barnes, Roy Cullen, Nick Discepola, Richard Harris, Sophia Leung, l'hon. Maria Minna, Shawn Murphy, Pauline Picard, Tony Valeri et Bryon Wilfert.

Membre substitut présent : Jim Peterson pour Gary Pillitteri.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : June Dewetering, analyste principale; Marc-André Pigeon, analyste; Blayne Haggart, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur les répercussions en matière d'intérêt public de la fusion des grandes banques.

Le Comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport soit adoptée, telle qu'elle a été modifiée, en tant que Troisième rapport du Comité.

Il est convenu, — Que le titre du rapport soit :

LES FUSIONS DE GRANDES BANQUES : PROTÉGER L'INTÉRÊT PUBLIC POUR LES CANADIENS ET LES ENTREPRISES CANADIENNES

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport; nonobstant le délai de 150 jours prévu à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que la réponse globale à ce rapport soit déposée dans les 90 jours suivant la présentation du rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité annexe à son rapport des opinions dissidentes ou supplémentaires, immédiatement après la signature de la présidente, à condition que ces opinions ne dépassent pas 2 pages et soient soumises électroniquement au greffier du Comité, au plus tard le vendredi 21 mars 2003, à 15 h.

Il est convenu, — Que la présidente, les analystes et le greffier soient autorisés à apporter au rapport des modifications jugées nécessaires, sans altérer le sens du rapport.

Il est convenu, — Que la présidente soit chargée de présenter le Troisième rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité imprime 500 exemplaires du rapport dans un format bilingue.

Le Comité examine des questions liées à ses travaux.

À 17 h 58, le Comité siège en public.

Conformément à l'article 106(4) du Règlement, le Comité entreprend l'examen d'une demande de Richard Harris, Charlie Penson, Pierre Paquette et Judy Wasylycia-Leis concernant la comparution du ministre des Finances.

Après débat, la demande est mise aux voix et rejetée par le vote par appel nominal suivant :

POUR (2) : Richard Harris, Pauline Picard.

CONTRE (7) : Roy Cullen, Nick Discepola, Sophia Leung, l'hon. Maria Minna, Shawn Murphy, Jim Peterson, Tony Valeri.

À 18 h, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Richard Dupuis